



PARECER Nº: 15.961/2018/CJ/AGE-AGE

PROCESSO Nº: 1260.01.0000006/2018-23

PROCEDÊNCIA: Núcleo de Assessoria Jurídica da Advocacia-Geral do Estado (NAJ-AGE)

INTERESSADO: Secretaria de Estado de Educação (SEE), Subsecretaria de Informações e Tecnologias Educacionais (SIE), Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

DATA: 06/03/2018

CLASSIFICAÇÃO TEMÁTICA: Direito administrativo e outras matérias de direito público. Convênios administrativos.

EMENTA: CONVÊNIO DE ENTRADA COM CONTRAPARTIDA ESTADUAL. VALORES DAS DIÁRIAS DE VIAGEM FIRMADOS NO CONVÊNIO COM BASE NO DECRETO Nº 5.992/2006 E PORTARIA INEP Nº 388/2017, QUE DIFEREM DAQUELES ELENCADOS NO DECRETO ESTADUAL Nº 47.045/2016. INCERTEZA QUANTO AO VALOR DE PAGAMENTO. TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS VINCULADAS. FENÔMENO FINANCEIRO DE IMPOSSIBILIDADE DE ALTERAÇÃO DO LIAME JURÍDICO ENTRE RECEITA E DESPESA.

As transferências voluntárias dos convênios administrativos entre dois entes federativos distintos são caracterizadas no direito financeiro como transferências intergovernamentais vinculadas. Em assim sendo, não é possível a desnaturação do liame jurídico entre receita e despesa pré-determinado no ajuste, abarcados neste o termo de convênio e o plano de trabalho. A interpretação sistemática do disposto no artigo 48 do Decreto Estadual nº 47.045/2016 compreende como exceção implícita os recursos advindos de transferências voluntárias entre entes, em harmonia ao disposto no artigo 8º, parágrafo único, e artigo 25, § 2º, ambos da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF). Recomendação à Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) para, quando de pagamento por meio de ordem bancária, fazer observância ao limite pactuado nos convênios, em sendo o caso dos recursos serem provenientes das transferências mencionadas. Revisão do entendimento exarado pelo Núcleo de Assessoria Jurídica da Advocacia Geral do Estado (NAJ-AGE), nas Notas Jurídicas NAJ-AGE nº 1503/2017 e nº 1613/2018.

Conclui-se pela possibilidade de pagamento de diárias de viagem para apoio ao Censo de Educação Básica nos anos letivos de 2017 e 2018, no teto consignado no Decreto nº 5.992/2006 c/c Portaria INEP nº 388/2017, pactuado em convênio.

RELATÓRIO

1. Aporta a esta Consultoria Jurídica o expediente ora em análise, referente a consulta formulada pela Subsecretaria de Informações e Tecnologias Educacionais (SIE), no âmbito da Secretaria de Educação (SEE), acerca do modo e do valor escoreitados de diárias de viagens a serem pagas como apoio às atividades de execução do Censo da Educação Básica nos anos letivos de 2017 e 2018.
2. Ponto nodal do questionamento diz respeito ao teto de valores a serem seguidos, se aqueles constantes no Decreto Estadual nº 47.045/2016 ou aqueles dispostos no Decreto Federal nº 5.992/2006 c/c Portaria INEP nº 388/2017. Isso porque o Convênio, em sua Cláusula Décima (Da execução), parágrafo sexto, adotou a legislação federal, assentando que "as diárias de viagens deverão observar os limites dispostos no Decreto nº 5.992, de 19 de dezembro de 2006", além de que o Plano de Trabalho anexo ao convênio previu a quantia de R\$177,00 como valor unitário de diária de viagem para a execução dos levantamentos do Censo Escolar de 2017 e 2018. Ressaltou a consultante que até então todas as diárias e adiantamentos no âmbito da SEE "seguem o disposto no Decreto Estadual nº 47.045/2016, independentemente da origem do recurso."
3. Em resposta à consulta, o Núcleo de Assessoria Jurídica da Advocacia-Geral do Estado (NAJ-AGE) exarou a Nota Jurídica nº 1.503/2017, assentando "que os valores constantes do Anexo I, do Decreto Federal nº 5.992/2006, constituem um teto, os quais poderiam ser aplicados no Convênio nº 009/2017 celebrado entre a Secretaria Estadual de Educação e o INPE, desde que compatível com a legislação estadual aplicável. Independente da origem do recurso, não se pode autorizar o pagamento de diárias, por meio de Convênios com outros entes federados, com valores superiores aos previstos no Decreto Estadual nº 47.045/2016, por força do que dispõe o seu art. 48".
4. Posteriormente, a SIE formulou nova consulta ao NAJ-AGE, colacionando parecer jurídico exarado pela Advocacia-Geral da União em resposta a questionamento formulado pelo INEP sobre o caso. Fixou referida manifestação jurídica a tese de que deve-se fazer observância "ao princípio do pacta sunt servanda, que significa que o contrato é lei entre as partes, isto é, ele tem força obrigatória. (...) Deste modo, não tendo a obrigação em questão sido objeto de qualquer questionamento por parte do conveniente ao tempo da celebração do Termo de Convênio, nem tampouco alterada por meio de aditivo, não pode agora recusar-se a cumpri-la, sob pena de malferimento do princípio do pacta sunt servanda".
5. Ademais, informou a nova consulta proposta pela SIE que, em vista da opção pelo teto estadual, "a Meta de 70% (setenta por cento) para a execução financeira não foi atingida, possibilitando a rescisão precoce do instrumento. (...) Esclarecemos que esta Secretaria deve executar o mínimo das parcelas solicitadas no referido Convênio, a fim de que as outras parcelas sejam liberadas."
6. O NAJ-AGE, em resposta à novel consulta, ratificou o seu entendimento, entendendo que "o brocardo pacta sunt servanda não pode prevalecer sobre cláusulas irregulares, como no caso, que prevê valor de diária em desconformidade com regulamento estadual, editado no âmbito da competência do Chefe do Poder Executivo Estadual, nos termos do art. 90, inciso VII, da Constituição Estadual" e que "diante da limitação imposta pelo

art. 48, do Decreto nº 47.045/2016, no que concerne ao custeio de despesas de diárias de seu pessoal, reitera-se o entendimento consubstanciado na Nota Jurídica 1.503/2017, no sentido da inviabilidade jurídica de serem pagas as diárias de acordo com os valores fixados pelo Decreto Federal nº 5.992/2006 c/c a Portaria nº 388/2017".

7. Saliente-se por fim que, compulsando-se os autos, não foi trazido o original ou cópia do termo de convênio firmado, tendo sido extraídas as informações utilizadas sobre o instrumento do bojo dos demais documentos. Ademais, tendo em vista a necessidade de regularização do convênio, foi solicitada, com urgência, resposta à matéria, tanto por meio do último formulário de consulta acostado pela SIE, quanto por intermédio de contatos telefônicos.
8. Breve relato do qual se vale para opinar. Passa-se à manifestação.

PARECER

9. É necessário observar-se que o núcleo da controvérsia perpassa o ramo de direito financeiro, porquanto se tratar da transferência de recursos de um ente federado (União) a outro (Estado de Minas Gerais) e envolver a forma de operacionalização com a qual se dará as transferências uma vez os recursos terem ingressados na esfera orçamentária do Estado.
10. Ainda que não se encontrem acostados aos autos, depreende-se do termo de convênio celebrado e de seu plano de trabalho anexo terem sido dispostas regulações normativas tanto quanto ao montante financeiro a ser transferido ao estado, quanto à operacionalização do pagamento. Além disso, é de se observar que o escopo convencional desvela apoio à realização do censo escolar de 2017 e 2018, matéria que tange a competência comum administrativa dos entes (artigo 23, inciso V, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, CRFB/88).^[1] razão pela qual formalizou-se um convênio, não um contrato, máxime os interesses dos entes convergirem.
11. Postas estas considerações, entrevê-se que o fenômeno ocorrente no seio do convênio é classificado, no direito financeiro, como uma transferência intergovernamental vinculada, ou seja, uma transferência vinculada entre dois entes distintos. Por definição, a vinculação decorre de disposição legal ou constitucional (como no caso, por exemplo, da participação dos entes na arrecadação tributária de outros) ou da pactuação em ajuste, como no caso do convênio em espécie. Em sede de elaboração orçamentária (seja do convênio ou da Lei Orçamentária Anual, LOA), esta vinculação une de forma pré-determinada a receita à despesa. Ou seja, o recurso recebido pelo ente, contabilizado como receita, deve ser gasto (despesa) da forma como pactuada em convênio. Tanto o é assim que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF, Lei Complementar nº 101/2000) veda a utilização dos recursos transferidos de forma voluntária em finalidade diversa da pactuada (artigo 8º, parágrafo único, c/c artigo 25, § 2º).^[2]
12. Evidencia-se, inclusive, que as transferências voluntárias ficaram blindadas à desvinculação de receitas estaduais e municipais, advindas com a promulgação da Emenda Constitucional nº 93/2016, por força de coerência ínsita de pactuação entre os entes. Seria ilógico, nesse sentido, que o ente transferidor repassasse numerário a outro e este utilizasse do recurso com objetivo diverso do que aquele estabelecido para o cumprimento do ajuste.
13. Em assim sendo, e estando consignado no convênio em espécie a quantia de R\$177,00 como valor unitário de diárias de viagem na execução dos levantamentos do Censo Escolar de 2017 e 2018, torna-se obrigatório o gasto deste montante com os agentes que executem o objeto do convênio. Não pode o ente receptor dos recursos (*in casu*, o Estado) dispor de maneira diversa sobre o numerário, sob pena de desnaturar o liame jurídico formado com a afetação dos recursos, contrariando-se o disposto na LRF.
14. Ressalte-se que o limite para as diárias estabelecido no Decreto Estadual nº 47.045/2016 não abrange recursos oriundos de transferências intergovernamentais vinculadas, posto que, em interpretação harmônica à LRF, constitui exceção implícita ao artigo 48 de referido diploma estadual os recursos abrangidos por referidas transferências. Caso se tratassem de recursos arrecadados pelo próprio Estado, não decorrentes de transferências voluntárias, o fenômeno financeiro seria diverso, restando aplicável, pois, o Decreto Estadual, o que não é o caso.
15. Saliente-se, por óbvio e por fim, que não há óbice caso se opte pela alteração do plano de trabalho ou assinatura de termo aditivo ao convênio, no âmbito de análise da conveniência e oportunidade aferida pela SEE, conforme proposto pelo NAJ. Mas reste consignado que essa possibilidade, além de se sujeitar à aquiescência do ente federal, não constitui óbice para que o pagamento seja feito no limite da forma já pactuada.

CONCLUSÃO

15. Diante do exposto, conclui-se pela possibilidade de pagamento de diárias de viagem para apoio ao Censo de Educação Básica nos anos letivos de 2017 e 2018, no teto consignado no Decreto Federal nº 5.992/2006 c/c Portaria INEP nº 388/2017, pactuado em convênio, em interpretação harmônica do Decreto Estadual nº 47.045/2016 com a Lei de Responsabilidade Fiscal, solicitando-se vênua para divergir-se do posicionamento anteriormente manifestado pelo NAJ-AGE.
16. É o parecer, *sub censura*.

À consideração superior.

Belo Horizonte, 06 de março de 2018.

Liana Portilho Mattos

Procuradora do Estado

Masp 665.718-3 - OAB/MG nº 73.135

João Leonardo Silva Costa

Assistente do Advogado-Geral

Masp 1.436.030-9 - OAB/MG nº 173.458

Aprovado pelo Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica,
Danilo Antônio de Souza Castro

Aprovado pelo Advogado-Geral do Estado,
Onofre Alves Batista Júnior

[1] CRFB/88 Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;

[2] Lei Complementar nº 101/2000 Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Art. 25 § 2º É vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada.



Documento assinado eletronicamente por **Liana Portilho Mattos, Procurador(a)**, em 06/03/2018, às 10:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **João Leonardo Silva Costa, Assessor(a)**, em 06/03/2018, às 10:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Danilo Antonio de Souza Castro, Procurador(a)**, em 06/03/2018, às 14:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Sergio Pessoa de Paula Castro, Advogado Geral Adjunto**, em 08/03/2018, às 17:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0329158** e o código CRC **22EA152C**.

Referência: Processo nº 1260.01.0000006/2018-23

SEI nº 0329158