

Procedência: Secretaria de Estado Extraordinária para Assuntos de Reforma Agrária

Interessado: Instituto de Terras do Estado de Minas Gerais - ITER

Número: 14.541

Data: 11 de agosto de 2005

Assunto: Estado de Minas Gerais. União Federal. Convênio. Programa Nacional de Crédito Fundiário. Exame de aspectos jurídico-formais do instrumento.

RELATÓRIO

A Secretaria de Estado Extraordinária para Assuntos de Reforma Agrária encaminha a esta Advocacia Geral, para fins de exame e parecer, minuta de convênio a ser firmado pelo Estado de Minas Gerais, ITER (autarquia estadual) e União Federal, prevendo a inserção do Estado no âmbito do Programa Nacional de Crédito Fundiário, bem como regulamentando as formas de atuação dos entes públicos convenientes para consecução dos fins do aludido Programa.

PARECER

Diogo de Figueiredo Moreira Neto aponta que os contratos e os acordos de um modo geral, entre os quais se incluem os convênios, são espécies do gênero pacto (Mutações do Direito Administrativo, Renovar, 2ª ed., 2001, p. 45), ou seja, são ajustes originários do acordo de vontades ou do consenso entre as partes.

O convênio, segundo **Maria Sylvia Zanella Di Pietro**, "*é um dos instrumentos de que o Poder Público se utiliza para associar-se quer com outras entidades públicas quer com entidades privadas*" (Parcerias na Administração Pública, Atlas, 2a ed., 1997, p. 126).

Em seguida, a autora fixa a natureza jurídica do ajuste ou negócio jurídico convênio, detalhando suas características peculiares:

"a - os entes conveniados têm objetivos institucionais comuns e se reúnem, por meio do convênio, para alcançá-los; por exemplo, uma universidade pública - cujo objetivo é o ensino, a pesquisa e a prestação de serviços à comunidade - celebra convênio com outra entidade, pública ou privada, para realizar um estudo, um projeto, de interesse de ambas, ou para prestar serviços de competência comum a terceiros; é o que ocorre com os convênios celebrados entre e entidades particulares tendo por objeto a prestação de serviços de saúde ou educação; (...)

"d - no convênio, verifica-se a mútua colaboração, que pode assumir várias formas, como repasse de verbas, uso de equipamentos, de recursos humanos e materiais, de imóveis, de know-how e outros; por isso mesmo, no convênio não se cogita de preço ou remuneração" (ob. cit., p. 126/127).

No caso, o ajuste realizado entre Estado de Minas Gerais e União é mesmo convênio, pois os entes públicos estão unindo esforços ou conjugando esforços técnicos e financeiros, para desenvolvimento no âmbito estadual do

Programa Nacional de Crédito Fundiário, assim definido na cláusula segunda:

"O PROJETO, um dos componentes do Programa Nacional do Crédito Fundiário doravante denominado PROGRAMA, que faz parte do Plano Nacional de Reforma Agrária, é uma ação complementar às ações de ampliação e consolidação da agricultura familiar e visa democratizar o acesso a terra e aos recursos financeiros, a redução da pobreza rural e a permanência dos jovens no campo, por meio do financiamento da aquisição de terra por trabalhadores sem terra ou com terra, desde que com comprovada incapacidade de sustento seu e de sua família e dos investimentos básicos ou comunitários, bem como de ações complementares de capacitação ou assistência técnica".

Nesses termos, no convênio regulamenta-se a forma de atuação de cada ente, inclusive no que diz respeito ao repasse de recursos para aplicação no projeto. É o que se consigna na cláusula primeira, como objeto do convênio:

"Definir obrigações, delegar competências e repassar recursos para a execução do PROGRAMA, a ser executado pelo ESTADO de forma descentralizada, de acordo com as diretrizes e normas contidas no Manual do PROGRAMA (...)".

E no parágrafo sétimo da cláusula segunda se destaca que *"o MDA e o ESTADO buscarão, no âmbito deste CONVÊNIO, integrar suas ações e políticas públicas voltadas para o combate à pobreza rural, o apoio à juventude rural e o fortalecimento da agricultura familiar, bem como integrar as ações do PROGRAMA com as demais políticas de desenvolvimento territorial e consolidação da agricultura familiar"*.

Trata-se, pois, de parceria, de união de esforços por parte dos partícipes, todos entes públicos, para, mediante ações e esforços comuns, desenvolver atividade comum de todos eles: promover a consolidação da agricultura familiar e incentivar o desenvolvimento dessa atividade a fim de democratizar o acesso a terra. Atividades essas de caráter público, previstas como obrigação constitucional da União (v.g., arts. 1º, 3º e 187 da Constituição Federal) e do Estado de Minas Gerais (v.g., arts. 2º, 248 e 248 da Constituição Estadual).

No pacto se prevê verdadeira cooperação financeira e técnica entre os partícipes, todas voltadas para o objetivo comum, conforme se extrai das cláusulas terceira e quarta, que cuidam, respectivamente, de fixar as obrigações de cada ente e a forma e montante dos recursos para financiar ou custear as ações previstas no convênio.

Na cláusula quarta vem detalhada as obrigações financeiras, prevendo-se que para o exercício de 2005 serão disponibilizados recursos no valor de R\$2.140.000,00, sendo que desse total o Estado irá disponibilizar recursos, a título de contrapartida, na ordem de R\$843.000,00.

Nesses termos, o instrumento adequado para reger as relações entre os entes públicos envolvidos no ajuste é mesmo o convênio.

Aliás, a própria Constituição Federal, no art. 241, na redação que

lhe conferiu a EC 19/98, prestigia e incentiva a associação entre entes estatais, via convênio, para melhor execução das tarefas afetas ao Poder Público:

"A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos (...)".

Estabelecida a validade e a perfeição da escolha do instrumento jurídico convênio, para reger as relações de cooperação mútua entre União e Estado, cumpre, agora, verificar as cláusulas do instrumento, ou seja, se se encontram formalmente em consonância com o ordenamento jurídico vigente.

No âmbito da legislação infra-constitucional, a norma federal básica de regência dos convênios é o art. 116 da Lei 8.666/93. E no Estado de Minas Gerais, tem-se o Decreto 43.635/03.

O art. 116 da Lei 8.666/93, em seu § 1º, prevê vários requisitos para assinatura do convênio, entre eles, identificação do objeto a ser executado; metas a serem atingidas; etapas ou fases da execução; plano de aplicação dos recursos financeiros; cronograma de desembolso; previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas.

A minuta em algumas passagens, como, *v.g.*, cláusula quarta, item II, faz referência ao plano de trabalho. Todavia, tal documento não acompanha o expediente. De qualquer modo, destaque-se, é imprescindível a apresentação do plano de trabalho quando da assinatura do ajuste, a fim de atender a Lei 8.666.93.

A Lei 8.666/93 dispõe, ainda, no art. 116, §§ 3º, 4º, 5º e 6º, o seguinte:

a) necessidade de liberação das parcelas em estrita conformidade com a previsão constante do plano de trabalho, detalhando as hipóteses em que as parcelas ficam retidas até o saneamento de eventuais impropriedades (§ 3º);

b) os saldos dos convênios, relativos aos repasses financeiros, enquanto não utilizados devem ser objeto de obrigatória aplicação financeira em instituição financeira oficial, independentemente do prazo para aplicação no objeto do convênio - varia o tipo de aplicação financeira se o prazo de utilização for superior ou inferior a um mês (§ 4º);

c) as receitas derivadas das aplicações financeiras dos saldos dos convênios serão obrigatoriamente computadas a crédito do convênio, para aplicação exclusiva na sua finalidade, devendo constar de item específico da prestação de contas (§ 5º);

d) quando da extinção do ajuste, seja qual for a causa, os remanescentes financeiros devem ser devolvidos à entidade que os repassou (§ 6º).

Não se detecta, no instrumento, a presença clara do atendimento desses requisitos legais.

Recomenda-se, assim, que essas formalidades sejam atendidas, inserindo-se cláusulas no convênio contendo tais previsões, pois são aspectos meramente formais, de simples e fácil correção e atendimento, que em nada alteram o ajuste, mostrando-se, pois, de bom alvitre a inclusão, para evitar problemas formais com os órgãos de fiscalização.

Em relação ao Decreto Estadual 43.635/03, adota-se, aqui, entendimento no sentido de que suas normas, em princípio, em razão da forma como foi estruturado o convênio ora em exame, não incidem na espécie, pois o Estado de Minas Gerais não estará repassando recursos a outras entidades, mas sim recebendo recursos do Governo Federal e disponibilizando sua contrapartida, para aplicação na ação comum prevista no ajuste.

Cabe ainda registrar que no momento da execução da despesa, devem ser atendidas as exigências dos arts. 16 e 18 da LC 101/00, Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por fim, diante dos termos da análise ora levada a cabo, impõe deixar expresso que o exame promovido pela Advocacia Geral do Estado cinge-se ao aspecto jurídico-formal, ou seja, adequação do instrumento às regras legais que regem a espécie.

Os aspectos de fundo, ou de natureza negocial, como a viabilidade ou não, em concreto, da realização das obrigações assumidas pelo Estado no prazo ajustado, não estão sendo examinadas e nem tem como se promover seu exame em sede de parecer jurídico, pois constituem questões técnicas, afetas à implantação e execução do programa.

CONCLUSÃO

Fixadas as premissas para exame jurídico-formal dos termos do convênio entre Estado de Minas Gerais, ITER e União Federal, que tem por objeto a conjugação de esforços entre os entes públicos para implementar no âmbito estadual o Programa Nacional de Crédito Fundiário, pode-se concluir que o convênio é instrumento jurídico adequado para retratar a relação que se irá formar entre as partes, devendo, todavia, o procedimento e o instrumento guardarem obediência às formalidades previstas no art. 116 da Lei 8.666/93, nos termos apontadas neste Parecer.

O expediente administrativo enviado a esta Consultoria Jurídica contém somente a minuta do convênio, em três vias de 10 páginas cada uma delas, rubricadas pelo Procurador que subscreve o parecer.

Belo Horizonte, 10 de agosto de 2005

Érico Andrade
Procurador do Estado
OAB-MG 64.102/Masp 1050975-0