



ESTADO DE MINAS GERAIS
ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO
Gabinete do Advogado-Geral do Estado

NOTA JURÍDICA Nº 15255/2013

Procedência: Secretaria de Estado de Esporte e da Juventude

Interessado: Secretaria de Estado de Esporte e da Juventude

Data: 21/06/2013

Assunto:

Consulta. Renovação de Convênios – Aplicação de Recursos Orçamentários Previstos na Lei Orçamentária Vigente – Pagamento de Despesas com Pessoal – Subvenção Social – Garantia da Manutenção da Política Sobre Drogas. Possibilidade

Relatório

Encaminha o Sr. Subsecretário de Políticas Sobre Drogas, Dr. Clovis Benevides, o ofício “of/SEEJ/ASJUR/SUPOD nº 51/2013”, por meio do qual apresenta consulta sobre a possibilidade de realização de aditivos aos Convênios celebrados por aquele órgão, com previsão de acréscimos de novos recursos, e ainda quanto à possibilidade de pagamento de pessoal para o cumprimento de seu objeto. Esclarece que os convênios de referência são celebrados com as Comunidades Terapêuticas com o objetivo de garantir as ações da Rede Complementar de Suporte Social na Atenção ao Dependente Químico- RCSSQD.

É o breve relatório.


Robson Lucas da Silva
PROCURADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS
CAB 06770



Nota Jurídica

O Estado, no intuito de buscar novas formas de atuação e diante da conjuntura premente de interação com as instituições de interesse social, optou pela descentralização de algumas atividades, ora atuando de forma institucional, quando cria nova pessoa jurídica, ou por meio da desejada colaboração, quando delega a execução de atividades a terceiros, diversos da Administração Pública.

Um dos instrumentos utilizados para viabilizar essa colaboração entre o Poder Público e a sociedade civil é o convênio.

A celebração dos convênios se submete à Lei 8.666/93, “*no que couber*” e no âmbito do Estado de Minas Gerais ao Decreto nº 43.635/2010.

Quanto à possibilidade de pagamento de pessoal para o cumprimento do objeto do convênio, o Decreto nº 43.635/2010 traz algumas vedações, dentre elas:

“Art. 15 (...)

II - pagamento, a qualquer título, a servidor ou empregado público, integrante de quadro de pessoal de órgão ou entidade pública da administração direta ou indireta, por serviços de consultoria ou assistência técnica;

No caso em exame, por se tratar de convênio com entidades de natureza privada, pressupõe-se que a pretensão de pagamento de pessoal não se destina a servidor ou a empregado público, por ser vedado, mas sim destinado a empregados dessas instituições, cujos contratos de trabalho são regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho.

De acordo com a Nota Jurídica 3.086, de 27 de janeiro de 2012, não obstante inexistir vedação pelo Decreto acima citado para pagamento de pessoal no âmbito dos convênios, o douto subscritor esclarece que essa possibilidade não se mostra a mais adequada, pois a despesa com pessoal seria permeada pela transitoriedade, o que não se coaduna com os objetivos do Convênio.



Contudo, a Nota Jurídica esclarece que o Decreto n. 43.635/2010, em seu anexo XV, estabelece a possibilidade de concessão de subvenção social, cujo numerário pode cobrir despesas de custeio, como definido na mencionada norma:

“Subvenção social - categoria de despesa pública, apropriada para a destinação de recursos através de transferências, para as entidades privadas sem fins lucrativos, que não remunerem os seus dirigentes e desenvolvam ações de proteção à saúde, à educação, combate à fome e à pobreza, integração dos seus beneficiários no mercado de trabalho, habilidade e habilitação das pessoas portadoras de deficiência, divulgação da cultura e do esporte e proteção do meio ambiente, objetivando cobrir despesas de custeio, regulamentada por leis específicas;”

Assim, pelo que dispõe o aludido Decreto n. 43.635/2010, está contemplada a possibilidade de cobertura de despesas de pessoal (despesas de custeio), no âmbito de Convênios, desde que caracterizadas e instrumentadas por subvenções sociais.

Nesse sentido, impõe-se considerar que a concessão de subvenções sociais depende de previsão legal, como definido pelo art. 26, da Lei de Responsabilidade fiscal:

Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou débitos de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

§ 1º O disposto no *caput* aplica-se a toda a administração indireta, inclusive fundações públicas e empresas estatais, exceto, no exercício de suas atribuições precípuas, as instituições financeiras e o Banco Central do Brasil.

§ 2º Compreende-se incluída a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas, a concessão de subvenções e a participação em constituição ou aumento de capital.

Demonstrando o atendimento desse requisito legal, sobreveio o esclarecimento da SUPOD, assim informando, por meio eletrônico:



“As dotações orçamentárias consignadas nas rubricas destinadas ao pagamento dos convênios de cooperação financeira firmados em atenção a Rede Complementar de Suporte Social na Atenção ao Dependente Químico, em especial o elemento item (43), é destinado a subvenção social, conforme classificador de despesa disponível no domínio eletrônico http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/loa_lei_orcamentaria_anual/formularios/classificador_da_despesa.pdf (pág. 39).

A subvenção social permite a cobertura de despesas de instituições privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa, de acordo com os arts. 16, parágrafo único, e 17 da Lei n° 4.320, de 1964, observado o disposto no art. 26 da Lei Complementar n° 101, de 2000.”

Deste modo, considerando a informação em comento, está demonstrada a natureza de subvenção social das dotações orçamentárias a serem utilizadas nos convênios que se pretendem aditar, e ainda a existência de lei a atender a exigência do artigo 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Deverá, portanto, ser considerado individualmente cada Termo Aditivo a ser celebrado, com expressa referência aos requisitos que norteiam a legalidade do ato, identificando-se as dotações orçamentárias com natureza de subvenção social e a norma que a estabeleceu.

De se recomendar, ainda, que os respectivos Planos de Trabalho contemplem as despesas de custeio (pessoal) de forma individualizada, e que, em razão da necessária aplicação das normas trabalhistas e previdenciárias, sejam discriminados os provisionamentos porventura necessários. A fiscalização quanto ao cumprimento das obrigações deverá abranger a oportuna aplicação desses recursos, de modo a não render ensejo a quaisquer responsabilidades subsidiárias ao Estado de Minas Gerais.

Outro questionamento trazido pelo consultante refere-se à possibilidade de aporte de recursos novos aos convênios.

Em se tratando de aplicação de saldo financeiro residual, a elaboração de Termos Aditivos é regida solidamente pelas disposições do Decreto n. 43.635/2010, artigo 16 e parágrafos, que tem a seguinte restrição:

Robson Lucas da Silva
PROCURADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS
OAB 56.170



Art. 16. Os convênios e os planos de trabalho somente poderão ser aditados com as devidas justificativas, mediante proposta a ser apresentada no prazo mínimo de trinta dias antes do seu término e desde que aceitas, mutuamente, pelos partícipes, dentro do prazo de vigência, levando-se em conta o tempo necessário para análise e decisão.

(...)

§ 3º Excepcionalmente, quando apurado eventual saldo financeiro residual, após a conclusão do objeto explicitado no convênio original, o mesmo poderá ser aplicado na ampliação da meta física conveniada, através da celebração de termo aditivo ao convênio, observada a tramitação do Plano de Trabalho por meio do SIGCON-Saída, vedada a adição de recursos financeiros novos, seja por parte do concedente, seja por parte do proponente, ou de quaisquer outros partícipes, considerando-se:

- I - o montante dos recursos repassados pelo concedente;*
- II - os recursos de contrapartida pactuados pelo convenente; e*
- III - os recursos provenientes das aplicações financeiras.*

Nota-se, por oportuno, que a SUPOD explicita, no bojo do Ofício n. 51/2013, que a renovação pretendida, por meio de Termos Aditivos aos convênios em vigência, mantidos com as Comunidades Terapêuticas, **deriva de política que visa a garantia da manutenção das ações da Rede Complementar de Suporte Social na Atenção ao Dependente Químico – RCSSQD.**

Essa política foi introduzida no âmbito do Estado de Minas Gerais pelo Decreto Estadual n. 44.107/2005, e inserida na Política Estadual Sobre Drogas e no Sistema Estadual antidrogas pelo Decreto Estadual n. 44.360/2006.

Impende anotar que posteriormente à edição dessas importantes normas estaduais, essa política sobre drogas passou a ser adotada no plano federal, conforme Lei n. 11.343/2006, que instituiu o Sistema Nacional de Políticas Públicas Sobre Drogas – SISNAD.

Logo, para a imprescindível manutenção das ações públicas decorrentes da Política Sobre Drogas, há comunhão de interesses do Governo Federal e do Governo de Minas, que é materializada em repasses de recursos federais para aplicação no âmbito do Estado de Minas Gerais, entre outras iniciativas.

Robson Lucas da Silva
PROCURADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Nº 56770



Esses repasses são renovados a cada período de doze meses e, como se observa do objetivo da consulta em apreço, o que se pretende é a busca da forma jurídica mais adequada para a manutenção da Política Sobre Drogas.

Logo, se essa política vem sendo aplicada ao longo dos anos, a partir de 2005/2006, e há interação e cooperação financeira entre a União e o Estado de Minas Gerais, com repasses de recursos federais para a materialização das ações pela SUPOD e a previsão de recursos orçamentários estaduais (Lei Estadual n. 20.626/2013), impõe-se considerar, inegavelmente, que os convênios e seus aditivos instrumentalizam a implementação de forma continuada, desde 2005, da Política Estadual Sobre Drogas, com prévia e planejada destinação de recursos orçamentários, o que permite a distinção do caso em exame daquelas hipóteses restritivas do §3º do artigo 16, do Decreto n. 43.635/2010.

Evidentemente, não se trata de saldo financeiro residual e sim de aplicação programada de recursos públicos para a garantia da manutenção de importante política pública.

Diante disso, em se tratando de recursos orçamentários com o timbre da subvenção social, sua destinação para cobrir despesas de custeio em hipóteses de ações de natureza contínua e permanente não esbarra, assim, naquela recomendação contida na Nota Jurídica n. 3.086, de 27 de janeiro de 2012, pois que não se trata de hipótese permeada pela transitoriedade.

Por fim, em razão da natureza pública dos recursos a serem repassados às instituições privadas, o rigor pela observância dos princípios da legalidade, da eficiência e da moralidade administrativa, entre outros, deve continuar a permear as ações da SUPOD tanto nos procedimentos de elaboração dos Termos Aditivos, quanto na execução, especialmente na fiscalização que lhe compete.

Robson Lucas da Silva
PROCURADOR GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS
688.86770



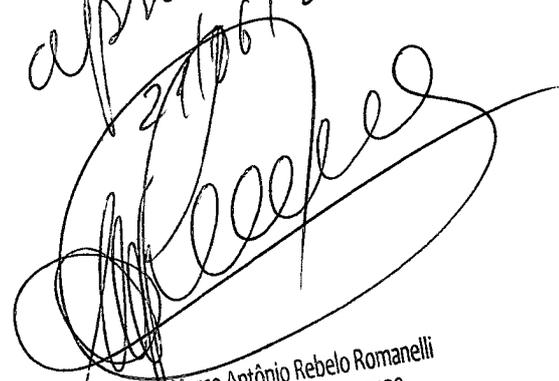
ESTADO DE MINAS GERAIS
ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO
Gabinete do Advogado-Geral do Estado

Com essas considerações, e desde que presentes os requisitos ora tratados, o que deverá ser observado caso a caso pela Subsecretaria, tenho que a renovação dos convênios pela SUPOD, com as instituições privadas (Comunidades Terapêuticas) que integram a Rede Complementar de Suporte Social na Atenção ao Dependente Químico – RCSSQD, por meio da celebração de Termos Aditivos, não tangencia as hipóteses restritivas previstas no art. 16, § 3º, do Decreto nº 43.635/2010 e não encontra óbices à sua formalização.

É o parecer, “sub censura”.

Belo Horizonte, 21 de junho de 2013.


Robson Lucas da Silva
Procurador do Estado
OAB/MG 56.770
MASP 348.657-8

aprovado.
27/06/2013

Marco Antônio Rebelo Romanelli
ADVOGADO-GERAL DO ESTADO