



Procuradoria Geral

Fls.....

.....

GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA

**PROCESSO Nº** : 2016.19010.000511  
**SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, CIÊNCIA,**  
**INTERESSADA** : **TECNOLOGIA, TURISMO E CULTURA**  
**ASSUNTO** : **TERMO DE COLABORAÇÃO**

## **PARECER SPA Nº 1.300/2016**

**EMENTA:** DIREITO ADMINISTRATIVO. TERMO DE COLABORAÇÃO. REPASSE FINANCEIRO VISANDO A ATENDER EMENDA PARLAMENTAR INDIVIDUAL. Destinatário Específico. Lei Federal nº 13.019/2014. Transferência Voluntária de Recursos não se confunde com Distribuição Gratuita de Bens. Objeto da emenda que deve atender ao interesse público. Pleito Eleitoral. Análise da Controladoria Geral do Estado. Possibilidade Jurídica, com recomendações.

### **I – RELATÓRIO**

Retornam os presentes autos a esta Procuradoria Geral do Estado, versando sobre análise de termo de colaboração a ser celebrado entre o **ESTADO DO TOCANTINS**, por meio da **Secretaria do Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia, Turismo e Cultura** e o **INSTITUTO GESTÃO MEIO AMBIENTE E SOCIEDADE**, tendo por objeto o repasse de recursos financeiros, oriundos de emenda parlamentar, para “*Apoiar a 44ª Exposição Agropecuária 2016*”, conforme previsto no Plano de Trabalho de fls. 08/13.

Constam dos autos:

1. Solicitação de abertura de processo, fls. 02;
2. Ofício do Secretário de Planejamento e Orçamento, fls. 03;
3. Anexo ao Decreto orçamentário, fls. 04;
4. Nota de dotação, fls. 05;
5. Ofício de autoria do deputado Mauro Carlesse, fls. 06;
6. Plano de Trabalho, fls. 07/13;



GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA

Procuradoria Geral

Fls.....

.....

7. Pesquisa de preços de mercado, fls. 14/19;
8. Documentos constitutivos, fiscais e de representação do Instituto, fls. 20/30 e 35/54;
9. Declaração legal de utilidade pública, fls. 31/34;
10. Declarações de Funcionamento Regular, fls. 55/57;
11. Parecer Técnico nº 96/2016/DAC, fls. 59;
12. Minuta do Termo de Colaboração, fls. 60/67; e
13. Encaminhamento para parecer, fls. 68.

No âmbito desta Procuradoria Geral do Estado, proferiu-se o **Despacho SPA nº 242/2016**, fls. 69/70, por meio do qual os autos foram baixados em diligência no seguinte teor:

(...)

Versam os presentes autos sobre análise de termo de colaboração a ser celebrado entre o **ESTADO DO TOCANTINS**, por meio da **Secretaria do Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia, Turismo e Cultura** e o **INSTITUTO GESTÃO MEIO AMBIENTE E SOCIEDADE**, tendo por objeto o repasse de recursos financeiros, oriundos de emenda parlamentar, para “*Apoiar a 44ª Exposição Agropecuária 2016*”, conforme previsto no Plano de Trabalho de fls. 08/13.

Pois bem.

Antes da análise jurídica do mérito a cargo desta Procuradoria Geral, mostra-se por imprescindível que seu objeto passe pela análise da **Controladoria-Geral do Estado**, nos termos do art. 3º da Lei Estadual nº 2.735, de 4 de julho de 2013, ao constar que:

Art. 3º. À Controladoria-Geral do Estado compete:

I – assistir direta e imediatamente ao Chefe do Poder Executivo em assuntos e providências pertinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, às atividades de ouvidoria e à transparência da gestão;

II – fiscalizar a execução dos programas de governo, inclusive as ações descentralizadas, avaliando objetivos, metas e qualidade do gerenciamento;



Procuradoria Geral

Fls.....

.....

GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA

III – avaliar a execução dos orçamentos do Estado e o cumprimento dos objetivos e das metas estabelecidos no plano plurianual;

IV – acompanhar o controle das operações de crédito, as correspondentes garantias, os direitos e as obrigações do Estado;

V – solicitar informações gerenciais sobre a situação físico-financeira dos projetos e das atividades previstos nos orçamentos do Estado;

VI – exercer as atividades de auditoria:

a) da gestão dos recursos públicos;

b) dos sistemas contábil, financeiro, orçamentário, de pessoal, administrativo, operacional e de acesso à informação;

VII – **verificar a legalidade dos atos e fatos concernentes à utilização de recursos públicos, recomendando as providências de saneamento necessárias;**

VIII – fiscalizar o cumprimento das normas sobre responsabilidade fiscal;

IX – acompanhar e fiscalizar o fechamento das contas dos órgãos e entidades do Poder Executivo;

XVI – acompanhar a atuação dos arrecadadores de receitas, ordenadores de despesas ou de alguém por estes, e dos que administrem ou detenham bens ou valores pertencentes ou confiados à guarda da Fazenda Pública do Estado; (Sem grifos).

Isto porque, em se tratando de repasse de recursos públicos por meio da celebração de termo de colaboração, oriundos de emendas parlamentares, demanda um controle maior e efetivo desses gastos públicos.

Ante o exposto, opina-se pelo encaminhamento do feito (**com urgência** em face da proximidade do prazo para execução – 11/06/2016) à **Controladoria Geral do Estado**, para a necessária e importante manifestação a seu cargo quanto ao objeto do questionamento acima para auxiliar este Órgão Jurídico na apreciação da matéria.

Cumprida a diligência acima, retornem-se-nos

Em cumprimento à diligência acima, a Controladoria Geral do Estado trouxe à colação dos autos o **Parecer Técnico CGE nº 163/2016**, fls. 74/76, ocasião em que o feito retorna a este Órgão Jurídico para análise e parecer.

É o relatório.

Fundamenta-se.



## II – FUNDAMENTAÇÃO

Analisando os fatos narrados nos autos, vislumbra-se que a Secretaria de origem encaminhou a esta Procuradoria Geral do Estado o presente procedimento administrativo, oriundo de emenda parlamentar, com data muito próxima à realização do evento, contendo prazo exíguo para análise.

Com efeito, o processo em tela inicialmente adentrou a este Órgão jurídico na data de 07.06.2016 (vide verso das fls. 68), com previsão de realização do evento para o dia 11.06.2016, fls. 06.

Assim, reservaram-se a esta Procuradoria Geral poucos dias para fazer a análise do feito, sem contar a existência de inúmeros outros processos já aportados no Órgão com prazo já findando e sendo cobrados pelos mais diversos gestores de outras Secretarias e Autarquias do Estado.

A **Portaria PGE nº 123/2014**, publicada no Diário Oficial do Estado nº 4.238, diz em seu art. 3º que:

Os processos administrativos submetidos à Procuradoria-Geral do Estado tramitarão ordinariamente observando-se os seguintes prazos internos de até:

I – 04 (quatro) dias úteis para o Subprocurador distribuir o processo ao Procurador do Estado responsável por sua condução;

**II – 14 (quatorze) dias úteis para prolação do parecer;**

III – 04 (quatro) dias úteis para a apreciação do Subprocurador;  
e

IV – 04 (quatro) dias úteis para revisão do parecer e elaboração da minuta do despacho pelo Procurador do Estado-Assessor Especial, com reexame do Subprocurador de Consultoria Especial e remessa ao gabinete. (Sem grifos no original).



Em sendo assim, recomenda-se à Secretaria doravante autuar procedimentos administrativos com a antecedência necessária, de forma a permitir que esta Procuradoria Geral do Estado tenha tempo suficiente para análise e manifestação à altura das questões jurídicas que lhe são apresentadas.

Feitas as dissertações e ressalvas acima, passa-se à análise jurídica do mérito.

### **1. Quanto à Possibilidade Jurídica de Celebração do Termo de Colaboração**

O procedimento de formalização do pretense termo de colaboração enquadra-se no que está preconizado na Lei Federal 8.666/93, de 21 de junho de 1993, alterada pela Lei 8.883/94, nos seguintes termos:

Art. 116 – Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgão e entidades da Administração.

§ 1º - A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

- I – identificação do objeto a ser executado;
- II – metas a serem atingidas;
- III – etapas ou fases de execução;
- IV – plano de aplicação dos recursos financeiros;
- V – cronograma de desembolso;
- VI – Previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;

§ 2º - Assinado o convênio, a entidade ou órgão repassador dará ciência do mesmo à Assembleia Legislativa ou Câmara Municipal respectiva. (Grifamos)

Analisando detidamente os autos, verifica-se, salvo melhor juízo, que a documentação dele constante, fornecida pelo Órgão de origem, demonstra atender ao



GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA

Procuradoria Geral
Fls.....
.....

ato normativo trazido pelo art. 116 da Lei 8.666/93, para celebração do pretendido termo, sem prejuízo do estabelecimento de condicionantes.

Isto porque, é preciso destacar que a Procuradoria Geral do Estado não dispõe de corpo técnico auxiliar com formação específica em cada área do conhecimento humano para deflagrar uma investigação acerca de cada uma das informações e assertivas trazidas pelos Gestores das mais diversas Pastas, v.g., a veracidade dos dados carreados aos autos.

É que o acerto, a conveniência e a oportunidade das decisões cabem única e exclusivamente a quem tem competência legal para assim agir; exceto, por óbvio, nos casos de comprovada má fé, erro grave, inescusável ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo, pelo Advogado Público (vide Código Civil, art. 159 c/c art. 32 da Lei nº 8.666/93).

Desse modo, urge que este Órgão jurídico confie na seriedade do teor dos documentos e manifestações trazidos pela Pasta gestora, no sentido de influenciar na formação da convicção jurídica quanto ao pleito.

Assim sendo, o art. 1º, §1º e incisos, do Decreto Federal nº 6.170/2007, que regulamenta a celebração de convênio pelos Órgãos da União Federal, estabelece que:

Art. 1º Este Decreto regulamenta os convênios, contratos de repasse e termos de execução descentralizada celebrados pelos órgãos e entidades da administração pública federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, para a execução de programas, projetos e atividades que envolvam a transferência de recursos ou a descentralização de créditos oriundos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União.

§ 1º Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

I - convênio - acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da



Procuradoria Geral

Fls.....

.....

GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA

administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação;

.....

IV - concedente - órgão da administração pública federal direta ou indireta, responsável pela transferência dos recursos financeiros ou pela descentralização dos créditos orçamentários destinados à execução do objeto do convênio;

.....

VI - conveniente - órgão ou entidade da administração pública direta e indireta, de qualquer esfera de governo, bem como entidade privada sem fins lucrativos, com o qual a administração federal pactua a execução de programa, projeto/atividade ou evento mediante a celebração de convênio;

No que tange ao pretense termo de colaboração, o art. 2º da recente Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, assim o conceitua:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

.....

VII - **termo de colaboração**: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros.

Desse modo, verifica-se que o instrumento perseguido pelas partes atende ao ato normativo acima mencionado, dando conta de que a transferência dos recursos se dará por iniciativa estatal, formalizada via emenda parlamentar individual,



impositiva e específica a beneficiário direcionado, *in casu*, o Instituto Gestão Meio Ambiente e Sociedade, como se vê do Ofício de fls. 06.

Neste sentido, o **Manual da Legislação Federal sobre Convênios da União**, de setembro de 2009<sup>1</sup>, afirma o seguinte:

(...)

Em todo caso, para facilitar a localização dos programas vinculados à emenda parlamentar, foi desenvolvida uma funcionalidade específica para consulta dos interessados. Para melhor utilização dessa ferramenta de busca é importante que o usuário tenha ciência de que os Tipos de Emenda, quanto à autoria (origem da elaboração) podem ser os seguintes:

- Emendas individuais;
- Emendas coletivas;
- Emendas de comissão;
- Emendas de bancada.

Acerca dos beneficiários, a classificação é a seguinte:

- Emenda específica — quando a destinação dos recursos contemplados na emenda parlamentar é para um beneficiário nominalmente indicado. Tal situação pode contemplar um Estado, um Município ou uma entidade privada sem fins lucrativos. Faça-se notar que um mesmo programa pode ter várias emendas específicas.

Emenda Genérica — quando uma mesma emenda parlamentar atende a mais de um beneficiário, com indicação do valor total da emenda a ser transferido, e definição dos beneficiários. c Proponente específico — nesta hipótese, na realidade, o próprio programa será específico para atendimento do beneficiário ou dos beneficiários previamente identificados.

Neste caso, resta evidente a desnecessidade de se adotar o procedimento de chamamento público, a que alude o art. 23 da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, em vista da clara ressalva trazida pelo art. 29 da mesma Lei, ao dizer que:

---

<sup>1</sup> Extraído do site:

[http://www.unb.br/administracao/decanatos/dex/formularios/convencios\\_M\\_A/manual\\_convencios\\_final.pdf](http://www.unb.br/administracao/decanatos/dex/formularios/convencios_M_A/manual_convencios_final.pdf), nesta data.





Procuradoria Geral

Fls.....

.....

GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA

Art. 29. Os **termos de colaboração ou de fomento que envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais e os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público**, exceto, em relação aos acordos de cooperação, quando o objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, hipótese em que o respectivo chamamento público observará o disposto nesta Lei. (Grifos propositais).

Em processo semelhante, que teve por objeto a assinatura de convênio oriundo de emenda parlamentar, segue entendimento trazido pela Subprocuradoria de Consultoria Especial, desta Procuradoria Geral do Estado, no **Parecer SCE nº 202/2015**, proferido no Procedimento Administrativo nº 2015.71010.000242, nos seguintes termos:

(...)

Versa o presente feito sobre análise do Termo do Convênio a ser celebrado entre o Estado do Tocantins, por intermédio da Secretaria da Cultura e o Instituto Gestão, Meio Ambiente e Sociedade - GEMAS, fls.44/49, que tem por objeto o repasse de recursos para a “realização de Show na Praia do Borges, no Município de Novo Acordo - TO, no período de 17 a 19 de julho de 2015”, conforme previsto no Plano de Trabalho apresentado pelo convenente, fls.05/08, oriundo de emenda parlamentar, no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

Os autos foram instruídos inicialmente com os seguintes elementos:

1. Ofício nº 1194/SEPLAN/GABSEC, de encaminhamento da emenda parlamentar de autoria dos Deputados Wanderlei Barbosa e Cleiton Cardoso, fl.02/03;
2. Ofício do Instituto Gestão, Meio Ambiente e Sociedade encaminhando a documentação necessária para celebração do convênio, fl.04;
3. Plano de Trabalho, subscrito pela representante da Convenente, **sem a deliberação do Concedente**, fls.05/08;
4. Estatuto Social, documentos de Regularidade Fiscal e Trabalhista da entidade, fls.13/18 e 53;
5. Notas de Dotação Orçamentária (2015NDO0413 e 2015NDO0414), no valor total de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), fls.41/42;



Procuradoria Geral

Fls.....

.....

GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA

6. Anexo V ao Decreto nº 5.229, de 24 de abril de 2015, no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), **sem deliberação do Ordenador de Despesa**, fl.43;
7. Minuta do Termo de Convênio, fls.44/49;
8. Parecer Jurídico nº 67/2015, da Assessoria Jurídica da Pasta, fls.54/59;
9. Notas de Empenho (2015NE00261 e 2015NE00262), no valor total de R\$ 100.000,00 (cem mil reais);
10. Ofício nº 444/SECULT/GABSEC, fls. 60.

O Plano de Trabalho acostado às fls. 05/08, o qual necessita de aprovação pelo Secretário da Cultura, traz justificativa para realização dos eventos nos seguintes termos:

“...Os eventos que oferecem shows musicais, exposição de produtos e gastronomia local oportunizam a promoção do turismo, da cultura e geram aquecimento da economia.

Dentro desse contexto se insere a Temporada 2015 Praia do Borges em Novo Acordo-TO, que funciona como divulgação da identidade local e preserva as tradições culturais e promovem o turismo cidades do nosso Estado.

A realização conjunta desses eventos é de grande importância para o município e Estado, trazendo muitos benefícios, tais como: resgate da cultura, integração comunitária, desenvolvimento socioeconômico, atração cultural, entretenimento entre as famílias, movimentando assim os setores comerciais da região”.

Conforme alega o Município interessado no documento acima citado, a temporada de praia incentivará a maior presença de turistas na localidade, o que contribuirá para o desenvolvimento econômico da região.

Entretanto, o feito carece da justificativa do Secretário da Cultura atestando o interesse público na celebração da parceria, sendo imprescindível que a mesma seja elaborada e que o Plano de Trabalho seja devidamente aprovado pelo Gestor, de forma a materializar o juízo positivo da Pasta a respeito do interesse comum das partes, requisito fundamental para a formalização do convênio.

**É o relatório necessário.**

Inicialmente, cumpre salientar que o presente parecer toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe.



GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA

Destarte, à luz do art. 132 da Constituição Federal de 1988 e art. 1º da Lei Complementar n.º 20/1999, incumbe a este órgão de representação estadual prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da SECULT nem tampouco analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

Impende mencionar o teor do art. 25 do Decreto Estadual n.º 5.229, de 24 de abril de 2015, o qual dispõe sobre a execução orçamentário-financeira do Poder Executivo e adota outras providências, nos seguintes termos:

“Art. 25. Os convênios federais e contratos de repasse, ajustes, termos de compromisso e instrumento congêneres, inclusive suas alterações, são instruídos na conformidade:

I – da Lei Complementar Federal 101, de 4 de maio de 2000, da Lei Federal 8.666, de 21 de junho de 1993, da Lei Federal 10.520, de 17 de julho de 2002, e da Lei de Diretrizes Orçamentárias da União vigente, do Decreto Federal 6.170, de 25 de julho de 2007, e da Portaria Interministerial 507, de 24 de novembro de 2011;

II – do plano de trabalho previamente aprovado pelo órgão concedente”.

De acordo com o dispositivo transcrito, os convênios federais e contratos de repasse devem estar de acordo com a Portaria Interministerial n.º 507/2011.

No entanto, em 14 de julho do corrente, foi publicado no Diário Oficial do Estado, o Decreto n.º 5.275, que excepciona a aplicação do disposto na portaria acima mencionada para os convênios cujos recursos sejam oriundos do Tesouro Estadual.

Os efeitos do decreto em questão retroagem a 24 de abril de 2015.

O procedimento de formalização de Convênio está preconizado na Lei Federal 8.666/93, de 21 de junho de 1993, alterada pela Lei 8.883/94, nos seguintes termos:

“**Art. 116** – Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgão e entidades da Administração.

§ 1º - A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela



Procuradoria Geral

Fls.....

.....

GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA

organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

- I – identificação do objeto a ser executado;
  - II – metas a serem atingidas;
  - III – etapas ou fases de execução;
  - IV – plano de aplicação dos recursos financeiros;
  - V – cronograma de desembolso;
  - VI – Previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;
- § 2º - Assinado o convênio, a entidade ou órgão repassador dará ciência do mesmo à Assembléia Legislativa ou Câmara Municipal respectiva.” (Grifamos)

**Diógenes Gasparini** define Convênio da seguinte forma:

“O ajuste administrativo celebrado por pessoas públicas de qualquer espécie (União e Estado Federado, Município e Estado Membro, União, Distrito Federal, e Estado – Membro), ou podem participar qualquer dessas pessoas (União, Município) e pessoas privadas, quer sejam físicas (homem, mulher), quer sejam jurídicas (sociedade mercantil, fundação). Podendo ter por objeto qualquer coisa, desde que **encarne um interesse público.**” (In Direito Administrativo, 4ª edição, pág. 280/281). (Grifamos)

**Hely Lopes Meirelles** afirma que:

“...no convênio a posição jurídica dos signatários é uma só, idêntica para todos, podendo haver apenas diversificação na cooperação de cada um, segundo suas possibilidades, para a consecução do objetivo comum, desejado por todos.

Diante dessa igualdade jurídica de todos os signatários do convênio e da ausência de vinculação contratual entre eles, qualquer partícipe pode denunciá-lo e retirar a sua cooperação quando o desejar, só ficando responsável pelas obrigações e auferindo as vantagens do tempo em que participou voluntariamente do acordo.” (In Direito Administrativo Brasileiro, 17ª edição, Malheiros Editores, pág. 355).

A minuta do Termo às fls.44/49 contém as cláusulas de observância obrigatória, em conformidade com os ditames legais disciplinadores da matéria em questão.

Contudo, merece retificação a Cláusula Quinta – Do Valor, da Minuta do Contrato, tendo em vista constar o valor de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) como valor total do Convênio, contrariamente ao valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais)



GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA

Procuradoria Geral

Fls.....

.....

apresentado no Plano de Trabalho, bem como nas dotações orçamentárias e notas de empenho.

O prazo de vigência terá início na data da assinatura expirando em 19 de julho de 2015, devendo ser retificada também a Cláusula Sexta – Da Vigência – pois consta como data de término 19/08/2015, divergindo do Plano de Trabalho apresentado no feito, sendo necessária a regularização.

Deve, ainda, ser observado as recomendações feitas pelo jurídico da Pasta, com o fim de proceder as adequações sugeridas.

Cumpre-nos salientar que o presente convênio não pode ter efeitos financeiros pretéritos. Dessa forma, deve ser certificado pelos convenientes se a realização dos shows se dará dentro do período apresentado no Plano de Trabalho, bem como na Minuta do Contrato, de modo a abranger apenas o evento que realizar-se-á após a assinatura do termo.

Necessário ainda que o Gestor da Pasta delibere acerca dos documentos de fls.05/08, e fl.43, ficando o prosseguimento do feito condicionado à aprovação do mesmo.

Ante o exposto, com abstração dos aspectos técnico-administrativos da alçada da Pasta gestora, inclusive quanto a oportunidade e conveniência quanto à formalização do convênio em questão, após atendidas as recomendações acima descritas, opinamos pela possibilidade jurídica da celebração do mesmo, desde que atendidas as recomendações mencionadas no corpo desta peça opinativa.

É o parecer, s.m.j.

Neste aspecto, com o zelo que lhe é peculiar, a Controladoria Geral do Estado, por meio do **Parecer Técnico CGE nº 163/2016**, fls. 74/76, entendeu pela possibilidade de celebração do termo de colaboração, com recomendações, dizendo que:

(...)

Versam os presentes autos sobre a transferência de recursos, decorrente de Emenda Parlamentar, por meio de Termo de Convênio, a ser celebrado entre a Secretaria do Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia, Turismo e Cultura, para apoio na realização da 44ª Exposição Agropecuária de Gurupi-TO, no dia 11 e término dia 19 de junho do corrente ano.



GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA

Procuradoria Geral
Fls.....
.....

.....

Da análise, observa-se que os autos aportaram nesta Controladoria Geral para análise e emissão de parecer, após a Procuradoria Geral do Estado ter, por meio do Despacho/SPA Nº 242/2016, às fls. 69 e 70, convertido os autos em diligência, solicitando auxílio desta especializada quanto ao controle dos repasses de convênios realizados por emendas parlamentares, mencionado os termos do Art. 3º da Lei Estadual nº 2.735, de 04 de julho de 2013.

.....

Em relação ao efetivo controle dos repasses de recursos, cabe esclarecer que esta Controladoria Geral disponibilizou sistema informatizado para controle e acompanhamento dos convênios concedidos, acolhendo recomendações do Tribunal de Contas do Estado e critérios exigidos pelo art. 2º, da Lei nº 12.527/11, bem como, tem proferido orientações para o devido acompanhamento da execução dos objetos pactuados, principalmente das entidades privadas sem fins lucrativos, no sentido de alertar aos órgãos repassadores, da necessidade zelar pelo efetivo atendimento das condições pactuadas, em especial, ao fim público que se dirige, disponibilizado também, em seu sítio, check list, com indicativo das exigências mínimas para celebração de convênios e outros instrumentos congêneres.

Por outro lado, é importante ressaltar que não foram definidos, pelo Poder Executivo Estadual, em norma própria, critérios objetivos de habilitação e seleção das entidades beneficiárias e de alocação de recursos, demonstrando, portanto, que, até o momento, não foi atendida a norma contida no art. 39, inc. V, da Lei nº 3.048/2015, fato que pode estar contribuindo para a celebração de vários convênios com a mesma entidade privada sem fins lucrativos.

Nesta senda, esta Controladoria Geral acolhe como via de regra, enquanto da indefinição de legislação estadual específica, o que preceitua a Lei Federal nº 13.019 de 31 de julho de 2014, suas alterações e sua regulamentação através do Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016, o qual dispõe sobre regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública e as organizações da sociedade civil.

Contudo, é importante destacar, que esta Controladoria Geral em parceria com a Secretaria do Planejamento e Orçamento, juntamente com órgãos que transferem recursos para entes públicos e privados, finalizou minuta de decreto que regulamenta as Transferências Voluntárias no âmbito Estadual, a qual fora enviada à Casa Civil para análise e publicação.



GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA

Procuradoria Geral

Fls.....

.....

Nesse sentido, cabe ao órgão repassador dos recursos avaliar, principalmente, se a entidade sem fins lucrativos a ser beneficiada, realmente complementa de forma adequada os serviços prestados diretamente pelo setor público, além de acompanhar a correta aplicação desses recursos.

.....

Diante do exposto, considerando as normas estaduais existentes e as ações de controle efetuadas por esta Controladoria Geral, para que a douda Procuradoria Geral do Estado possa emitir parecer conclusivo, conforme diligenciado no despacho supracitado, faz-se necessário à adoção das seguintes medidas:

E, atendendo aos requisitos exigidos pela legislação para celebração do pretendido termo de colaboração, colhe-se que o art. 2º do Estatuto Social do Instituto, fls. 20/21, traz, dentre outras, as seguintes finalidades:

Art. 2º - O Instituto GEMAS tem como objetivos:

.....

VII – Promover atividades de organização ligados à cultura e à arte;

.....

IX – Promover produções Musicais;

.....

XII – Promover shows e eventos culturais;

.....

XV – Promover a Realização de Agropecuárias, Rodeios.

Mencionadas finalidades, salvo melhor juízo técnico, demonstram estarem relacionadas ao objeto do pretense termo de colaboração, que é “Apoiar a 44ª *Exposição Agropecuária 2016*”, conforme previsto no Plano de Trabalho de fls. 08/13.

As Declarações de Adimplência de fls. 51/52 e as Declarações de Funcionamento Regular, fls. 55/57 (em cópias autenticadas por servidor do Órgão de origem), ao lado do teor da Lei Municipal nº 2.140/2015, fls. 32, e da Lei Estadual nº 2.973/2015, fls. 34, as quais reconhecem o Instituto beneficiário como Entidade de Utilidade Pública, demonstram sua aptidão jurídica para recebimento dos recursos.

Contudo, falta constar dos autos a necessária certidão de adimplência fornecida diretamente pelo Órgão de origem.

Ora, veja.





GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA

Procuradoria Geral

Fls.....

.....

Para o doutrinador Diógenes Gasparini<sup>2</sup>, convênio vem a ser:

O ajuste administrativo celebrado por pessoas públicas de qualquer espécie (União e Estado Federado, Município e Estado Membro, União, Distrito Federal, e Estado – Membro), ou podem participar qualquer dessas pessoas (União, Município) e pessoas privadas, quer sejam físicas (homem, mulher), quer sejam jurídicas (sociedade mercantil, fundação). Podendo ter por objeto qualquer coisa, desde que encarne um interesse público.

Hely Lopes Meirelles<sup>3</sup> diz, no mesmo sentido, que:

(...) no convênio a posição jurídica dos signatários é uma só, idêntica para todos, podendo haver apenas diversificação na cooperação de cada um, segundo suas possibilidades, para a consecução do objetivo comum, desejado por todos.

Diante dessa igualdade jurídica de todos os signatários do convênio e da ausência de vinculação contratual entre eles, qualquer partícipe pode denunciá-lo e retirar a sua cooperação quando o desejar, só ficando responsável pelas obrigações e auferindo as vantagens do tempo em que participou voluntariamente do acordo.

O art. 40 da Constituição Estadual também regula a celebração dos convênios ao estabelecer que: “*Compete privativamente ao Governador: (...)XVI – Celebrar convênios, acordos, ajustes e contratos*”.

A esse respeito, dispõe o Decreto Estadual nº 5.378, de 16 de fevereiro de 2016, sobre a execução orçamentário-financeira do Poder Executivo, o quanto segue:

Art. 27. Os convênios estaduais contratos de repasse, ajustes, termos de compromisso, termo de parceria, termo de fomento e instrumento congêneres, inclusive suas alterações, e oriundos de Emendas Parlamentares são instruídos na conformidade:

I – da Lei Complementar Federal 101/2000, da Lei Federal 8.666/1993, da Lei Federal 10.520/2002, e da Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado vigente, do Decreto Federal

<sup>2</sup> Direito Administrativo, 4ª edição, pág. 280/281.

<sup>3</sup> Direito Administrativo Brasileiro, 17ª edição, Malheiros Editores, pág. 355.





Procuradoria Geral

Fls.....

.....

GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA

6.170/2007, e da Portaria Interministerial 507/2011 e do Decreto Estadual de Convênios;

II – do plano de trabalho previamente aprovado pelo órgão concedente.

Art. 28. A realização de transferências voluntárias, na conformidade do *caput* do art. 25 da Lei Complementar Federal nº 101/2000, depende da comprovação, por parte do convenente, da existência de previsão de contrapartida.

Art. 29. As emendas parlamentares individuais ao Orçamento Anual, e suas reprogramações, são admitidas desde que sejam compatíveis com o Plano Plurianual 2016-2019 e estejam em conformidade com o disposto na Emenda Constitucional 27/2014, que torna obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica.

§1º. Os valores das emendas parlamentares devem ser suficientes para atender as ações que se pretendam executar, em compatibilidade com os padrões de custos usualmente praticados no Estado, vedada, em qualquer hipótese, a destinação de emenda com valor individual inferior a R\$ 50.000 (...) e, no caso específico de obras públicas, inferior a R\$ 100.000,00 (...).

Urge que o Órgão de origem também verifique o cabal preenchimento dos requisitos exigidos pelo Decreto acima, para se levar a bom termo o pretenso ajuste, especialmente a compatibilidade do seu objeto com o Plano Plurianual 2016-2019 e com a Emenda Constitucional Estadual nº 27/2014.

Quanto ao Plano de Trabalho do almejado termo de colaboração, a Pasta de origem, por meio do **Parecer Técnico nº 96/2016/DAC**, fls. 59, afirma tecnicamente que o mesmo “*está APTO a prosseguir*”, com a devida aprovação por parte do Gestor da Pasta.

Por fim, a minuta do Termo de Colaboração, acostada às fls. 60/67, contém as cláusulas de observância obrigatória, em conformidade com os ditames legais disciplinadores da matéria em questão.



## 2. Quanto ao Objeto da Emenda Parlamentar

Vê-se da emenda parlamentar de fls. 06 que seu objeto diz respeito à realização da “44ª *Exposição Agropecuária 2016*” de Gurupi-TO, conforme previsto no Plano de Trabalho de fls. 08/13. Uma apresentação festiva destinada a resgatar o lazer e a cultura, no dizer do Plano de Trabalho.

As emendas individuais ao Orçamento do Estado estão previstas no art. 81 da Constituição Estadual, nos seguintes termos:

Art. 81. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pela Assembleia Legislativa, quando do Estado, e pela Câmara Municipal, quando do Município.

§ 1º. Caberá à Comissão Permanente de Deputados ou de Vereadores:

I - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária da Assembléia Legislativa ou da Câmara Municipal, criados de acordo com esta Constituição;

II - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas mensal e anualmente pelo Governador do Estado ou pelo Prefeito municipal.

§ 2º. As emendas serão apresentadas na Comissão, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário.

§ 3º. As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou os projetos que o modifiquem somente podem ser aprovados, caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesas, excluídas as que incidem sobre:

a) dotação para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Municípios;

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões;



GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

§ 4º. As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

§ 5º. O Governador do Estado poderá enviar mensagens à Assembléia Legislativa para propor modificações nos projetos a que se refere este artigo, enquanto não iniciada a votação, na Comissão Permanente, da parte cuja alteração é proposta.

.....

§ 10. As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de um inteiro por cento da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo.

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 10 deste artigo, em montante correspondente a um inteiro por cento da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 8º do art. 80.

§ 12. As programações orçamentárias previstas no §10 deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.

§ 13. Quando a transferência obrigatória do Estado, para a execução da programação prevista no §11 deste artigo, for destinada a Municípios, independerá da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 85.

Neste aspecto, muito embora não caiba a esta Procuradoria Geral do Estado adentrar o mérito da emenda, diante da liberdade de ação parlamentar do seu autor, tais mecanismos de participação no orçamento público estadual deveriam, no mínimo e em obediência ao princípio da moralidade, atentar para o atendimento do interesse público, tais como saúde, educação, segurança pública, transporte, infância e juventude, idoso etc.



GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA

Procuradoria Geral

Fls.....

.....

Seguindo esse entendimento, a Agência Brasil, pelo seu repórter Marcos Chagas<sup>4</sup>, na reportagem “*Entenda o que são as emendas parlamentares*”, diz que:

Cada deputado e senador tem direito de apresentar emendas individuais à proposta orçamentária do governo federal. Esse direito está definido no Regimento do Congresso. Para as emendas, o governo estabelece uma "reserva de contingência", que são os recursos a serem utilizados nas propostas dos parlamentares. Desde o início do ano, os parlamentares recebem de suas bases nos estados **reivindicações de obras como construção de escolas, postos de saúde, barragens, estradas, entre outros.**

Geralmente, as emendas individuais são destinadas a projetos a serem executados nos municípios que constituem a base política do parlamentar. No ano passado, cada parlamentar teve direito a R\$ 2,4 milhões em emendas individuais. Para o Orçamento de 2005, segundo informação da equipe técnica da Comissão Mista de Orçamento, a reserva de contingência estabelecida pelo Governo Federal é de R\$ 2,7 bilhões. Destes, R\$ 1,7 bi devem ser destinados às emendas parlamentares individuais.

Todavia, não raro adentra a este Órgão jurídico processos contendo a celebração de convênios, termos de colaboração etc., com recursos estaduais oriundos de emendas parlamentares, destinados à realização de festas e festejos, vaquejadas, gastronomia, exposições agropecuárias como o presente, rodeios e *shows*, aniversários, dias comemorativos...

De fato, segundo entendimento da advogada Sandra Mara Likes, em seu artigo intitulado “*O direcionamento das verbas públicas através de recursos provenientes de emendas parlamentares*”<sup>5</sup>, vê-se que:

(...)

Em definição as Emendas parlamentares são transferências intergovernamentais, descentralizações de recursos federais, acrescidas à Lei Orçamentária Anual por solicitações de

<sup>4</sup> Site: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2004-10-01/entenda-que-sao-emendas-parlamentares>, consultado nesta data.

<sup>5</sup> Site: <https://jus.com.br/artigos/37276/o-direcionamento-das-verbas-publicas-atraves-de-recursos-provenientes-de-emendas-parlamentares>, nesta data.



GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA

Procuradoria Geral

Fls.....

.....

parlamentares individuais, bancadas ou comissões. **Trata-se de despesas: não-vinculadas, de finalidade não previamente determinada, compatíveis com o Plano Plurianual do quadriênio que estão inseridas e com as demais disposições aprovadas anualmente.**

Contudo, a doutrina vem destoando quanto à pertinência do referido instrumento, haja vista que, eventualmente, em tese, o uso de emendas parlamentares no Brasil tem sido moeda de troca de favores entre os Poderes Executivo e Legislativo e seu eleitorado, **muitas vezes em detrimento do interesse público, ocorrendo desvio de finalidade pública, afrontando-se o princípio da moralidade administrativa.** Nesse sentido Maurício Requião:

A emenda individual é uma criação, um dedo do jeitinho brasileiro, no sistema. O executivo é o responsável pelo ordenamento de despesas e pelo “como e onde” aplicar os recursos. As emendas parlamentares foram um jeito de agradar os congressistas e dar a eles um pequeno poder gestor e executivo. É a emenda que traz o poder ao parlamentar de escolher para onde vai e quanto vai destinar de recursos aos municípios de sua base. Como disse, esta não é função do legislativo, e sim do executivo.

O ideal seria, como sempre é exigido neste País, que a lei restringisse o objeto das emendas parlamentares exclusivamente para finalidades público-sociais, para o fim de realmente participar do Poder Executivo na implementação das políticas essenciais ao cidadão, que não vive só de festa.

Assim sendo, recomenda-se ao Gestor da Pasta, responsável pela execução da emenda, muito embora impositiva, que observe e ateste o atingimento do interesse público em sua implementação, assim como que estabeleça mecanismos de comunicação ao Parlamento, pela via adequada, para observar a real necessidade do povo tocantinense na participação do Orçamento do Estado.

### **3. Quanto ao Ano de Realização do Pleito Municipal**



GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA

Procuradoria Geral

Fls.....

.....

Oportuno ressaltar que, durante o ano eleitoral, os agentes públicos submetem-se ao que prescreve a legislação pertinente, bem como às normas emanadas pelo Tribunal Superior Eleitoral, no que tange às ações que poderão ser desenvolvidas de modo a não interferir na isonomia necessária entre os candidatos ou violar a moralidade e a legitimidade das eleições.

Nesse sentido, dispõe a Lei Federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que regulamenta as eleições:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

.....

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública; (Sem grifos).

Seguindo o calendário eleitoral contido na **Resolução TSE nº 23.450**, colhe-se a data do dia **02.07.2016**, a partir da qual fica vedada a realização de transferência voluntária de recursos públicos.

Veja-se:

**2 de julho sábado**  
**(3 meses antes)**

1. Data a partir da qual são vedadas aos agentes públicos as seguintes condutas (Lei nº 9.504/1997, art. 73, incisos V e VI, alínea a):

.....

**II - realizar transferência voluntária de recursos da União aos estados e municípios e dos estados aos municípios**, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos



GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA

Procuradoria Geral

Fls.....

.....

destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou de serviço em andamento e com cronograma prefixado e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública. (Sem grifos)

No caso em apreço, extrai-se que o repasse dos recursos será feito a entidade de natureza jurídica privada sem fins lucrativos, não se tratando de doação de bens, mas de transferência voluntária de recursos. Não se aplica, pois, ao caso em questão a vedação contida no §10 do art. 73 da Lei Federal nº 9.504/97.

A propósito:

RECURSO ORDINÁRIO. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO. JULGAMENTO CONJUNTO. INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. CONDUTA VEDADA. ART. 73, § 10, DA LEI Nº 9.504/97. SENADOR. DEPUTADO ESTADUAL. REPASSE. RECURSOS FINANCEIROS. SUBVENÇÃO SOCIAL. ENTIDADES PRIVADAS. FOMENTO. TURISMO. ESPORTE. CULTURA. CONTRATO ADMINISTRATIVO. CONTRAPARTIDA. GRATUIDADE. DESCARACTERIZAÇÃO. DESPROVIMENTO.

1. **A assinatura de convênios e o repasse de recursos financeiros a entidades privadas para a realização de projetos na área da cultura, do esporte e do turismo não se amoldam ao conceito de distribuição gratuita previsto no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97, sobretudo quando os instrumentos preveem a adoção de contrapartidas por parte das instituições.**

[...]

(Recurso Ordinário nº 33-32.2011.6.24.0000, Florianópolis/SC, relator Ministro Marcelo Ribeiro, julgado em 24.04.2012, publicado no DJE nº 105, em 05.06.2012, pág. 24)

Neste mesmo sentido, o Procurador-Geral do Estado, por meio do **Despacho SCE/GAB nº 1262/2016**, proferido nos autos do Procedimento Administrativo nº 2016.1901.000177, entendeu pela possibilidade jurídica da celebração de convênio até os três meses anteriores ao pleito municipal, nos termos seguintes:



Procuradoria Geral

Fls.....

.....

GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA

**D E S P A C H O “SCE/GAB” Nº 1262/2016** – Deixo de acolher a manifestação exarada no Parecer nº 821/2016 (fls.59/61), emitido pela Subprocuradoria Administrativa, que após a análise dos autos opinou pela impossibilidade jurídica de celebração do convênio almejado.

O Parecer “SPA” nº 821/2016, aponta para a impossibilidade de celebração do convênio em apreço, ancorado tal posicionamento no dispositivo contido no §10 do artigo 73 da Lei nº 9.504/97, Lei das Eleições. Vejamos sua transcrição.

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

§ 1º...;

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa. ([Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006](#))

Assim, conclui o parecer mencionado afirmando que desde 1º de janeiro de 2016, a administração pública estadual não pode formalizar tais transferências.

Contudo, o dispositivo da norma mencionada não se aplica ao presente caso, razão pela qual, mesmo ressaltando a inquestionável capacidade e conhecimento jurídico da Procuradora autora do parecer, deixo de aprová-lo pelas seguintes razões:

A lei eleitoral têm por objeto a disciplina da disputa eleitoral, de modo a garantir a lisura da escolha e a igualdade de oportunidade dos candidatos aos cargos executivos ou de representação popular, cuja seleção se dá por via de eleição pública.

A proteção da soberania popular não pode se transformar em empecilho ou elemento de desarticulação ou de frustração dos atos da Administração, mesmo durante o chamado período eleitoral. Se é certo que os atos da Administração têm por si presunção de legitimidade e legalidade e estão submetidos a diversos mecanismos de controle administrativo e judicial, não pode ser exato fundar a interpretação restritiva apenas na





GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA

Procuradoria Geral
Fls.....
.....

potencialidade da ilicitude eleitoral. Ao contrário, os limites da lei eleitoral são os limites da regularidade administrativa das ações de governo, as quais quando praticadas com desvio de finalidade ou abuso de poder poderão ser corrigidas ainda na ausência de tutela eleitoral, e, se configurarem ilícito eleitoral, merecer também a sanção correspondente.

Assim, numa primeira leitura do artigo 73, § 10, da Lei das Eleições, conclui-se que a "distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios" pode ser compreendida como qualquer forma desonerada de benefícios concedidos pela Administração Pública a terceiros (doação sem encargo, subvenção social, contribuição etc), tendentes a comprometer a igualdade de oportunidades entre os candidatos ao pleito eleitoral (art. 73, *caput*).

O objeto do presente processo cinge-se à possibilidade de celebração de convênio entre a Administração Pública Estadual e o Município de Guaraí. Disciplinado pelo artigo 116 da Lei nº 8.666/93, o convênio pressupõe a existência de obrigações de ambas as partes convenientes, com o intuito de atingir objetivo comum. Precisos os ensinamentos de Diógenes Gasparini *in Direito Administrativo*. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 734, para quem o convênio é "ajuste administrativo, celebrado por pessoas públicas de qualquer espécie ou realizado por essas pessoas e outras de natureza privada, para a consecução de objetivos de interesse comum dos convenientes."

Nos convênios celebrados pelo Estado não há que se falar em "distribuição gratuita", pois é da sua própria essência a **mútua obrigação das partes**. Enfim, inexistente a figura da gratuidade estampada no texto do § 10 do artigo 73 da Lei das Eleições, uma vez ser característica desses instrumentos a colaboração de ambas as partes, que, como esclarece Maria Sylvania Zanella Di Pietro *in Parcerias na Administração Pública*. 4ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2002. p. 190, "pode assumir várias formas, como repasse de verbas, uso de equipamentos, de recursos humanos e materiais, de imóveis, de *know-how* e outros".

O Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, em consulta formulada pelo Prefeito Municipal de Concórdia, manifestou-se sobre o assunto:

CONSULTA - CONVÊNIO - ART. 73, § 10 DA LEI N. 9.504/1997 - CONHECIMENTO.



Procuradoria Geral

Fls.....

.....

GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA

Tomando por base os conceitos doutrinários acerca de convênio administrativo - o qual decorre de um ajuste em que há mútua colaboração entre seus participantes para atingir objetivo comum -, bem como as regras prescritas na Lei n. 8.666/1993 para sua formalização, tem-se que não se enquadra no disposto no § 10 do art. 73, que pressupõe distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, ou seja, repasse sem qualquer contraprestação ou atuação conjunta.

Não obstante, a ocorrência de doação dissimulada sob a forma jurídica de convênio poderá configurar infringência ao supracitado dispositivo da Lei das Eleições. (TRE/SC, Resolução nº 7560, rel. Juiz Volnei Celso Tomazini, julgado em 12/12/2007)

A toda evidência, a adoção de critérios técnicos e a exigência de contrapartida afastam a tipicidade da conduta, pois não se configurou o elemento normativo segundo o qual "a distribuição de bens, valores ou benefícios" deve ocorrer de forma "gratuita". Nesse sentido, cito a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral:

“ ...

4. A assinatura de convênios e o repasse de recursos financeiros a entidades públicas e privadas para a realização de projetos na área da cultura, do esporte e do turismo não se amoldam ao conceito de distribuição gratuita, previsto no art. 73, § 10, da Lei 9.504/97, sobretudo quando os instrumentos preveem a adoção de contrapartidas por parte das instituições. (REspe 2826-751SC, ReI. Mm. Marcelo Ribeiro, DJe de 2.5.2012).”

O objeto dos presentes autos administrativos não se enquadra na conduta descrita no §10 do artigo 73 da Lei n.º 9.504/97, Lei das Eleições e sim no inciso VI do mesmo artigo. Vejamos:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais: (...)

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública;



Procuradoria Geral

Fls.....

.....

GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA

Com efeito, o mês de abril está no seu início, longe do período que a legislação veda sua celebração, qual seja, nos três meses que antecedem o pleito, razão pela qual resta perfeitamente possível, nesse particular, que o mesmo seja firmado.

O procedimento de formalização de Convênio está preconizado na Lei Federal 8.666/93, de 21 de junho de 1993, alterada pela Lei 8.883/94, nos seguintes termos:

**“Art. 116** – Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgão e entidades da Administração.

§ 1º - A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

**I** – identificação do objeto a ser executado;

**II** – metas a serem atingidas;

**III** – etapas ou fases de execução;

**IV** – plano de aplicação dos recursos financeiros;

**V** – cronograma de desembolso;

**VI** – Previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;

§ 2º - Assinado o convênio, a entidade ou órgão repassador dará ciência do mesmo à Assembleia Legislativa ou Câmara Municipal respectiva.” (Grifamos)

No âmbito da legislação estadual, o Decreto nº 5.378, de 16 de fevereiro de 2016, publicado no Diário Oficial do Estado nº 4.560, de 16 de fevereiro de 2016, que dispõe sobre a execução orçamentário-financeira do Poder executivo, preleciona:

**“Art.27.** Os convênios estaduais, contratos de repasse, ajustes, termos de compromisso, termo de parceria, termo de fomento e instrumentos congêneres, inclusive suas alterações, e oriundos de emendas Parlamentares são instruídos na conformidade:

**I** – da lei Complementar Federal 101/2000, da Lei Federal 8.666/1993, da Lei Federal 10.520/2002, e da Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado vigente, do Decreto Federal 6.170/2007, e da Portaria Interministerial 507/2011 e do Decreto Estadual de Convênios;

**II** – do plano de trabalho previamente aprovado pelo Órgão concedente.”

**Diógenes Gasparini** define Convênio da seguinte forma:



Procuradoria Geral

Fls.....

.....

GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA

“O ajuste administrativo celebrado por pessoas públicas de qualquer espécie (União e Estado Federado, Município e Estado Membro, União, Distrito Federal, e Estado – Membro), ou podem participar qualquer dessas pessoas (União, Município) e pessoas privadas, quer sejam físicas (homem, mulher), quer sejam jurídicas (sociedade mercantil, fundação). Podendo ter por objeto qualquer coisa, desde que encarne um interesse público” (In Direito Administrativo, 4ª edição, pág. 280/281). (Grifamos)

**Hely Lopes Meirelles** afirma que:

“...no convênio a posição jurídica dos signatários é uma só, idêntica para todos, podendo haver apenas diversificação na cooperação de cada um, segundo suas possibilidades, para a consecução do objetivo comum, desejado por todos.

Diante dessa igualdade jurídica de todos os signatários do convênio e da ausência de vinculação contratual entre eles, qualquer partícipe pode denunciá-lo e retirar a sua cooperação quando o desejar, só ficando responsável pelas obrigações e auferindo as vantagens do tempo em que participou voluntariamente do acordo.” (In Direito Administrativo Brasileiro, 17ª edição, Malheiros Editores, pág. 355).

A minuta do Termo às fls.50/57 contém as cláusulas de observância obrigatória, em conformidade com os ditames legais disciplinadores da matéria em questão.

O prazo de vigência terá início na data da assinatura expirando em 11 de abril de 2016, devendo ser corrigida a cláusula nona do instrumento para adequar-se ao Plano de Trabalho.

Ante o exposto, não vislumbro óbice para o atendimento do pleito formulado pelo representante do Município de Guaraí – TO.

Ainda neste aspecto, o Tribunal Regional Eleitoral de Rondônia, por meio da **Resolução nº 34/2012**, respondendo a consulta, entende que a **transferência voluntária de recursos** não se confunde com **distribuição gratuita de bens**, no seguinte teor:

(...)

O SENHOR JUIZ SIDNEY DUARTE BARBOSA (Relator):

Dispõem o artigo 30, inciso VIII, do Código Eleitoral e o artigo 115 do Regimento Interno deste Tribunal que disciplinam as consultas formuladas aos Tribunais Regionais Eleitorais:



GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA

Procuradoria Geral

Fls.....

.....

“Art. 30. Compete, ainda, privativamente, aos Tribunais Regionais:

(...)

VIII – responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas, em tese, por autoridade pública ou partido político.”

“Art. 115. O Tribunal responderá às consultas sobre matéria eleitoral formuladas em tese por autoridade pública ou partido político, salvo durante o processo eleitoral quando será vedada sua apreciação.”

Portanto, em análise dos requisitos legais verifico que a presente consulta foi formulada em tese, por secretário de estado, versa sobre matéria eleitoral e, ainda, foi protocolada fora do período eleitoral, merecendo ser conhecida.

Destarte, presentes os pressupostos de admissibilidade, conheço da consulta. Assim, passamos a análise do objeto da consulta, qual seja:

Conduta vedada aos agentes públicos, servidores ou não, em ano eleitoral. A referida situação vem disciplinada pelo artigo 73, inciso VI, alínea “a”, da Lei 9.504/1997, que assim dispõe:

“São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)

VI – nos três meses que antecedem o pleito:

‘a’ – realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública;

(...)

§10- No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.”



Procuradoria Geral

Fls.....

.....

GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA

No tocante a todos os questionamentos, cabe citar que a matéria foi bem explanada no parecer do representante da Procuradoria Regional Eleitoral, conforme excertos a seguir transcritos:

“No que concerne ao inciso VI, *a* supracitado, tentou o legislador limitar, de certo modo, o repasse discricionário de verbas públicas entre os entes da Federação, tudo com vistas a evitar eventuais agraciamentos em benefício de administradores públicos da mesma agremiação partidária do responsável pelo repasse.

Dessa forma, a intenção da lei é reprimir, em período próximo à eleição, que sejam efetuados repasses de verbas não obrigatórios, ou seja, que não se fundam em estrita obediência à lei, ressalvando-se, porém, aquelas verbas destinadas ao cumprimento de obrigação preexistente.”

Seguindo o parecer da Procuradoria Regional Eleitoral tem-se que:

1º-O primeiro quesito deve ser respondido negativamente. **A realização de transferência voluntária de recursos através de convênios entre Estados e Municípios não é uma distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, mas sim uma transferência de recursos. Como tal, está abrangido pela alínea “a” do inciso VI do artigo 73 da Lei 9.504/1997;**

2º-O segundo quesito é respondido positivamente, por exclusão da previsão legal. Sendo proibida a conduta questionada nos três meses anteriores ao pleito e permitida no restante do tempo.

3º-O terceiro quesito deve ser respondido positivamente, desde que, evidentemente, tal transferência não seja gratuita, caso em que incidiria no parágrafo 10 do mesmo artigo.

4º-O quarto quesito é respondido negativamente, já que a norma proíbe apenas o repasse de verbas, não se estendendo a seus atos preparatórios.

5º-O quinto quesito é respondido literalmente na lei em comento, sendo a distribuição gratuita de bens ou valores proibida durante todo o ano eleitoral e a transferência de recursos até a data do 1º turno, ou no caso de eventual 2º turno. (Sem grifos no original).

E mais.



GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA

Procuradoria Geral

Fls.....

.....

Segundo entendimento esposado no **Parecer SCE nº 11/2014**, oriundo da Subprocuradoria de Consultoria Especial desta Procuradoria Geral, o Gestor deverá atentar para o seguinte:

(...)

Cabe observar, neste espeque, que a disciplina legal contida nos artigos 73 a 78 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei Eleitoral), em especial o dispositivo acima transcrito, e na Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990 (Lei de Inelegibilidades), mormente em seu art. 22, visa a impedir o uso do aparelho burocrático da administração pública de qualquer esfera de poder (federal, estadual, distrital ou municipal) em favor de candidatura para, com isso, manter a igualdade de condições na disputa eleitoral.

Neste diapasão, entende-se que mesmo os agentes públicos da administração estadual devem agir com cautela para que seus atos, de alguma forma, não interfiram na isonomia necessária entre os candidatos, evitando-se, assim, violação a moralidade e a legitimidade das eleições.

Vislumbra-se do dispositivo legal acima colacionado que durante todo o ano eleitoral, a distribuição gratuita de bens e a realização de serviços sociais pela Administração Pública são vedadas, nos termos da Lei das eleições e do Calendário Eleitoral (Resolução n.º 23.390 do TSE), excetuadas as situações taxativamente previstas na referida Lei, como, por exemplo, a execução de programas sociais já autorizados em lei e em execução orçamentária no exercício anterior.

Sobre o esse aspecto, insta trazer a baila entendimento do Tribunal Superior Eleitoral segundo o qual *“não se exige a interrupção de programas nem se inibe a sua instituição. O que se interdita é a utilização em favor de candidato, partido político ou coligação. (...)”* (Acórdão nº 21.320, de 9.11.2004, rel. Min. Luiz Carlos Madeira).

Entretanto, embora não expresso nos dispositivos normativos colacionados, entende a doutrina especializada que nem toda distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios é apta a afrontar o § 10 do artigo 73 da citada Lei Eleitoral, mas somente aquelas capazes de ofenderem o bem jurídico tutelado pela mesma, qual seja: a igualdade de oportunidades entre os candidatos ao pleito eleitoral. A respeito da norma em exame, Oliver Coneglian leciona que, *“com este dispositivo, tiveram os legisladores a intenção de impedir que a assistência social dos*





Procuradoria Geral

Fls.....

.....

GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA

*vários níveis de governo servisse de propulsão a candidaturas”* (in Direito Eleitoral, 4ª ed. rev. e atual., São Paulo, 2008, pág. 358).

Com efeito, a efetiva proibição de uma determinada conduta em ano eleitoral pressupõe – além de sua subsunção formal ao rol das condutas vedadas previsto na legislação atinente à espécie – a existência de potencialidade lesiva da igualdade de oportunidades entre os candidatos ao pleito eleitoral, vale dizer, exige-se que a conduta ostente real aptidão para, de alguma forma, influir no resultado do pleito eleitoral.

Todavia, insta advertir que a aferição da potencialidade lesiva de uma conduta é atividade um tanto quanto subjetiva, que pode conduzir a opiniões diferentes, conforme a ótica e entendimento do intérprete.

Por fim, ressalta-se que no Código Eleitoral brasileiro há uma vedação de caráter amplo e genérico para a administração pública e seus gestores. Trata-se da responsabilização da autoridade e do candidato na hipótese de “*uso indevido ou abuso do poder de autoridade*”, em benefício de candidato ou partido político.

Desse modo, por se tratar de uma “cláusula aberta”, é prudente que a Administração Pública tenha atenção redobrada quando da consecução dos atos administrativos, sendo necessário, inclusive, que o Poder Público não se atenha apenas e tão-somente àquelas vedações expressas na Lei Eleitoral, haja vista que atos de governo, em determinadas hipóteses e formas, também poderão, mesmo que legais, ser entendidos como abusivos se, de alguma maneira, puderem ser associados como um benefício a certo candidato, partido político ou coligação.

A recomendação supramencionada mostra-se pertinente, uma vez que, além das hipóteses expressamente previstas na Lei das Eleições (Lei n.º 9.504, de 1997), a Justiça Eleitoral também tem fundamento legal para analisar e punir casos em que entender que houve abuso do poder de autoridade, devido ao conceito indeterminado que arrima tal disposição legal.

Destarte, fica o alerta acima ao Gestor do Órgão de origem para que tenha extrema cautela na execução do objeto dos autos, no sentido de evitar que a execução da verba pública seja associada, direta ou indiretamente, como benefício a





candidato, partido político ou coligação, bem como que influencie no eventual desequilíbrio do pleito eleitoral.

Ainda nos termos contidos no **Parecer SCE nº 198/2016**, também emanado pela Subprocuradoria de Consultoria Especial desta Procuradoria Geral, tem-se que:

(...)

Percebe-se, também, que **a partir de 2 de julho não poderão mais serem realizadas transferências voluntárias de recursos da União aos Estados e Municípios e dos Estados aos Municípios**, salvo no caso de recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistentes para execução de obra ou de serviço em andamento e com cronograma prefixado e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública.

Nestes termos, resta claro que a partir do dia 2 de julho do ano corrente não poderá haver a execução de transferência dos recursos oriundos do presente termo à entidade beneficiária, sob pena de ofensa à legislação eleitoral.

Por fim, cumpre destacar, contudo, que foge à alçada deste Órgão Jurídico a análise quanto ao critério adotado pela Secretaria de origem quanto à motivação acerca da pretendida celebração do termo de colaboração, tendo em vista que não cabe a esta Procuradoria Geral analisar a conveniência e oportunidade administrativas, as quais são de competência exclusiva dos órgãos gestores.

A esta Procuradoria, na verdade, compete analisar a pertinência entre o alegado pelas partes e a fundamentação técnica da Pasta gestora frente ao pleito, tudo à luz da legislação vigente e da melhor doutrina.

### III – CONCLUSÃO

Conclui-se, portanto, diante dos documentos que integram os autos, e abstraindo-se quanto aos aspectos técnico-administrativos da alçada do Órgão gestor,



GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA

Procuradoria Geral
Fls.....
.....

não sujeitos ao crivo deste órgão jurídico, o juízo de oportunidade e conveniência, que há possibilidade jurídica para celebração do termo de colaboração entre as Interessadas.

Recomenda-se ao Órgão de origem:

1. Providenciar, junto ao Instituto, a atualização das certidões negativas fiscais eventualmente vencidas no momento do repasse dos recursos, bem como as recomendações estampadas no **Parecer Técnico CGE nº 163/2016**, fls. 74/76, da Controladoria Geral do Estado;

2. Trazer aos autos as justificativas do Gestor demonstrando o atendimento ao interesse público com a celebração do termo de colaboração, bem como que motive a atribuição e real competência da Entidade na sua execução, de acordo com os objetivos constantes de seu Estatuto Social;

3. Datar o Anexo ao Decreto orçamentário de fls. 04;

4. Juntar aos autos certidão de adimplência, fornecida pela própria Secretaria de origem;

5. Verificar a compatibilidade do Plano de Trabalho com o Decreto orçamentário do Estado, bem como com o Plano Plurianual 2016-2019, certificando nos autos;

6. Proceder com acuidade e zelo a análise da futura prestação de contas a ser apresentada pelo Instituto, no sentido de ensejar proteção do erário, mediante a demonstração da boa e regular aplicação dos recursos públicos repassados, a bem da coletividade; e

7. Autuar, doravante, os procedimentos administrativos com a antecedência necessária, de forma a permitir que esta Procuradoria Geral do Estado tenha tempo suficiente para análise e manifestação, sob pena de devolução.



Procuradoria Geral

Fls.....

.....

GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA

É o que parece, salvo melhor juízo, ao tempo em que submeto o presente pronunciamento opinativo às considerações superiores.

**SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA**, em Palmas - TO, aos  
10 dias do mês de junho de 2016.

**NIVAIR VIEIRA BORGES**  
Procurador do Estado  
Subprocurador Administrativo