

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 202000004079041

INTERESSADO: DELEGACIA REGIONAL DE FISCALIZAÇÃO DE FORMOSA

ASSUNTO: CONSULTA

DESPACHO N° 289/2021 - GAB

EMENTA: CONSULTA: AJUSTE SEM REPASSE FINANCEIRO. REAFIRMAÇÃO DA ORIENTAÇÃO REFERENCIAL EXTERNADA NO DESPACHO N° 2113/2020 GAB, EM PROL DA PERTINÊNCIA DO TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA EM SITUAÇÃO DESSE JAEZ, INCLUSIVE ENTRE ENTES PÚBLICOS DE ESFERAS DIFERENTES. RECONSIDERAÇÃO, EM ESPECÍFICO, DO ITEM 16 DO DESPACHO N° 2113/2020 GAB, PARA O FIM DE RECONHECER A PRESCINDIBILIDADE DE COMPROVAÇÃO, PELO CONVENIENTE, DA NORMA DO INCISO III DO ART. 58 DA LEI ESTADUAL N° 17.928/2012, ESTRITAMENTE QUANDO SE TRATAR DE AJUSTE SEM REPASSE FINANCEIRO, SEM PREJUÍZO DA PERSISTÊNCIA DO DEVER DE CONSULTA E APRESENTAÇÃO DO CADIN ESTADUAL, POR PARTE DA PRÓPRIA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL INTERESSADA, SE CONFIGURADA QUALQUER UMA DAS HIPÓTESES DE INCIDÊNCIA PARA TANTO CONSIGNADAS NO ART. 6° DA LEI ESTADUAL N° 19.754/2017 E

ART. 5º DO DECRETO ESTADUAL Nº 9.142/2018, SEGUNDO OS PORMENORES DO CASO CONCRETO. RETIFICAÇÃO, AINDA, DO ITEM 16 DO DESPACHO Nº 2113/2020-GAB, PARA CONSIGNAR A NECESSIDADE DE APRESENTAÇÃO, PELO CONVENIENTE, DA CERTIDÃO DE REGULARIDADE PERANTE A SEGURIDADE SOCIAL - INSS, MESMO NO CASO DE AJUSTE SEM REPASSE FINANCEIRO, POR IMPERATIVO DO § 3º DO ART. 195 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. MATÉRIA ORIENTADA.

1. Nestes autos, onde tramita procedimento administrativo voltado à celebração de “*convênio de mútua colaboração*”, sem “*repassse de recursos*”, entre o Estado de Goiás e o **Município de Flores de Goiás** (000017962268), a **Gerência de Compras Governamentais da Secretaria de Estado da Economia**, à guisa do **Despacho nº 60/2021 GELC** (000018002346), requesta manifestação jurídica adicional sobre a orientação traçada na segunda parte do item 16 do **Despacho Referencial nº 2113/2020 GAB**, quanto à “*necessidade de comprovação*”, pelo ente público conveniente, de que “*não se encontra em mora, inadimplente com outros Convênios celebrados com órgãos ou entidades da Administração pública estadual, conforme inciso III do art. 58 da Lei Estadual nº 17.928/2012*”, questionando se a declaração do CADIN estadual atenderia ao correlato requisito.

2. A questão fora objeto de enfrentamento pela Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Economia que, através do **Parecer Jurídico PROCSET nº 25/2021** (000018037045) defendeu, *a contrario sensu* do inciso II do art. 58 da Lei estadual nº 17.928/2012, pela adequação do convênio para a celebração de ajuste quando envolver “*entes de esferas diferentes, ainda que sem repasse de recursos*”, além de concluir pela “*prescindibilidade de comprovação de que o conveniente não se encontra em mora, inadimplente com outros convênios celebrados com órgãos ou entidades da Administração pública estadual*”, para fim do inciso III subsequente, “*na ocasião da celebração de ajustes de natureza conveniente em que não haja repasses de recursos estaduais, conforme artigo 60, § 3º, da Lei Estadual nº 17.928/2012*”, procedendo, ato contínuo, à remessa do feito a “*Assessoria de Gabinete da Procuradoria-Geral do Estado, para apreciação superior e possível revisão*” do rumo seguido no tocante ao assunto, por meio do **Despacho nº 2113/2020 GAB**.

3. Em proêmio, diante da competência das Procuradorias Setoriais para assessoramento jurídico prévio e incidental dos procedimentos administrativos e ajustes relativos ao órgão/entidade onde se encontram localizadas, haurida do inciso I do art. 3º da Lei Complementar estadual nº 58/2006 e do inciso I do art. 16 da Lei estadual nº 20.491/2019, cumpre salientar a inteira responsabilidade da Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Economia, notadamente por injunção do inciso I do art. 14 do Decreto estadual nº 9.585/2019, pelo controle de legalidade do instrumento de cooperação tencionado nos autos em epígrafe, de modo que a explanação adiante aduzida dar-se-á com o comedimento ínsito à excepcionalidade da audiência prevista pelo art. 7º da Portaria nº 127/2018-GAB e, por conseguinte, com enfoque circunscrito ao debate abarcado pelo **Parecer Jurídico PROCSET nº 25/2021** (000018037045).

4. Sob esta reserva invisto no exame da controvérsia posta em liça, contextualizando que, a teor do **Despacho n° 2113/2020 GAB**¹, restara assentada a orientação em prol da ampla significação imprimida ao instituto do convênio, pela disciplina dos arts. 55 a 66 da Lei estadual n° 17.928/2012 e, logo, pela necessidade de se compreender o termo de cooperação técnica como espécie do aventado gênero que, influenciado pela simetria da “*normativa aplicada à União*”, presta-se à designação das “*hipóteses em que não haveria a transferência de recursos públicos entre os partícipes*”, a par de ter sido anunciada pelo Gabinete desta Casa, outrossim, por meio da referida alocação paradigmática, a diretiva a favor da dispensabilidade de juntada nestas condições, com espeque nas alterações introduzidas pela Lei estadual n° 20.595/2019, “*das certidões de regularidade fiscal, trabalhista e previdenciária então exigidas*”, sem prejuízo da subsistência do dever de comprovação, “*pelo Município Conveniente, de que não se encontra em mora, inadimplente com outros Convênios celebrados com órgãos ou entidades da Administração pública estadual, conforme inciso III do art. 58 da Lei estadual n° 17.928/2012*”.

5. Pois bem. Ainda que a Lei estadual n° 17.928/2012 não tenha positivado as variantes do gênero convênio, suscetíveis de serem perfilhadas no âmbito do Estado de Goiás, a largueza do conceito que lhe fora dado pelo inciso III do seu art. 2º, para além da sua intelecção *stricto sensu*, torna descabida que a mera alusão a adoção de “*instrumento próprio*”, pelo inciso II do posterior art. 58, na passagem que cuida especificamente de ajuste “*entre órgãos da administração direta do Poder Executivo estadual*”, seja erigida em elemento exegético hábil a salvaguardar fortuita dedução, via oblíqua, pela proibição do uso de espécie congênere para a formalização de ajuste entre “*entes de esferas diferentes [...] sem repasse de recursos*”, tal como é o caso do termo de cooperação técnica, cujo cabimento, nesta quadratura, fora planeado pelo **Despacho Referencial n° 2113/2020 GAB**, no bojo do processo administrativo n° 202019222000158.

6. Com efeito, peço vênia para **ressalvar** a segunda parte do subitem 2.6 do **Parecer Jurídico PROCSET n° 25/2021** (000018037045), uma vez que o entendimento a favor da utilização obrigatória do instrumento do convênio para a celebração de “*ajuste [...] entre entes de esferas diferentes, ainda que sem repasse de recursos*”, acha-se apartado de uma interpretação sistemática do próprio arcabouço jurídico no qual se embasou, além de distanciado do corrente Direito Científico que, a exemplo da doutrina de Ronny Charles Lopes de Torres², tem enfatizado o “*avanço*” da “*tendência do Direito Administrativo*” em distinguir “*tipos de parcerias ou cooperação entre órgãos e entes públicos, de natureza convencional*” “*de outra formatação*”, frente à “*necessidade de estipular o regramento adequado, com maior ou menor rigor no controle, a cada tipo de relação de cooperação*”.

7. Nesta toada se, por um lado, desponta robustecida a adequação do termo de cooperação técnica para respaldar a formalização de avença, de natureza convencional, “*entre órgãos e entidades da Administração Pública [...], com objetivo de firmar interesse na mútua cooperação técnica, visando execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes*”, como já propugnado pelo item 10 do **Despacho n° 2113/2020 GAB**, por outro lado, a lume da indispensabilidade de conformação da rigidez das exigências a cada tipo de vínculo colaborativo, cabe sucumbir à arguição, pela Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Economia, da prescindibilidade de comprovação, por parte do pretense conveniente, da ausência de mora, da não situação de irregularidade e/ou da não inadimplência com outros convênios celebrados com órgãos ou entidades da Administração, na forma do inciso III do *caput* c/c § 2º do art. 58 da Lei estadual n° 17.928/2012, na singular conjuntura da inexistência de repasse de recursos estaduais, prestigiando-se a interpretação coadunada com o § 3º do subseqüente art. 60, que isentou, para sua perfectibilização, a imposição da juntada dos documentos estabelecidos, inclusive, pelos incisos IV, V e IV do referido art. 60.

8. Deveras, à vista da expressa desobrigação da apresentação das certidões de regularidade fiscal e trabalhista, relativas ao conveniente, por força do aventado § 3º do art. 60 da Lei estadual n° 17.928/2012, ressoa destoante exigir a comprovação da ausência de mora, da não situação de irregularidade

e/ou da não inadimplência com outros convênios celebrados com órgãos ou entidades da Administração, quando para tanto seria inevitavelmente necessário, segundo se infere do § 2º c/c inciso III do *caput* do art. 58 da Lei estadual nº 17.928/2012, a exibição de documentos dispensados.

9. Veja, a título de exemplo, que em sendo a inexistência de “*débito com órgãos e entidades da administração estadual, pertinente a obrigações tributárias ou não tributárias, inclusive multas*”, uma das condições afetas a ausência de inadimplência e/ou de irregularidade com a Administração, por jugo do § 2º c/c inciso III do *caput* do art. 58 da Lei estadual nº 17.928/2012, a eventual manutenção da diretriz acerca da necessidade da sua comprovação, pelo conveniente, mesmo diante de um ajuste não envolvente de repasse de recurso financeiro, acabaria por transformar em letra morta a norma do § 3º do art. 60 da Lei estadual nº 17.928/2012, que passou a permitir a escusa do dever de apresentação, dentre outras, da certidão enfeixada no inciso IV do art. 60, relativa à “*comprovação da regularidade quanto ao recolhimento de tributos, multas e demais encargos fiscais devidos à Fazenda Pública Estadual*”.

10. Há que se ter em mira, ainda que a norma inserida no inciso III do *caput* do art. 58 em tela não deixa de ter como lastro o comando do art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que cuida especialmente de transferência voluntária, além de ter como inspiração a regra do inciso IV do art. 10 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011, regulamentadora do Decreto federal nº 6.170/2007, o qual, ao se voltar à regência dos ajustes especificamente contemplativos de “*transferência de recursos financeiros*” da União, acaba por reforçar, por via indireta, a não intenção da Lei estadual nº 17.928/2012 de condicionar a celebração das avenças sem repasses financeiros, à demonstração da inexistência de mora, inadimplência ou irregularidade do parceiro.

11. Ademais, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem se construído em torno da compreensão da inadimplência do ente público conveniente como causa para “*restrições quanto à liberação de verbas públicas oriundas de convênio*”, *verbi gratia* o AgRg no REsp 960320/AM³ e REsp 1046138/PI⁴, não discorrendo sobre a existência de óbices à celebração de ajustes sem repasses financeiros.

12. Nesta trilha realmente assiste razão à Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Economia, no ponto em que sugere, sobretudo por intermédio dos subitens 3.1 e 3.2 do **Parecer Jurídico PROCSET nº 25/2021** (000018037045), a reconsideração da segunda parte do item 16 do **Despacho Referencial nº 2113/2020 GAB**⁵, para o fim de admitir a “*prescindibilidade de comprovação de que o conveniente não se encontra em mora, inadimplente com outros convênios celebrados com órgãos ou entidades da Administração pública estadual, na ocasião da celebração de ajustes de natureza convenial em que não hajam repasses de recursos estaduais*”, o que vale precaver, todavia, não impede que se proceda à sua espontânea demonstração sem cariz de obrigatoriedade, mediante juntada das certidões pertinentes, de modo a tornar tanto mais justificável o zelo com o interesse público ínsito à parceria perseguida junto ao Estado de Goiás, que não resta suprimido pela sua configuração de termo de cooperação, mas tão somente harmonizado.

13. E é justamente em razão da presença do interesse público como finalidade também inerente ao ajuste sem transferência financeira que, malgrado o reconhecimento da desoneração desta variável da esfera de subordinação cogente do inciso III do *caput* do art. 58 da Lei estadual nº 17.928/2012, não cabe inferir pela automática dispensa do CADIN Estadual para seu aperfeiçoamento, ao largo de qualquer consideração concreta por parte dos agentes públicos competentes quando, ainda que inexistente “*repasse de valores em ajustes de parceria*”, se houver “*desembolso a qualquer título*”, para sua execução, “*de recursos financeiros oriundos do Poder Público*”, imperiosa será a efetivação, nos moldes do inciso I do art. 6º da Lei estadual nº 19.754/2017 e do inciso I do art. 5º do Decreto estadual nº 9.142/2018, da consulta e apresentação da certidão relativa ao conveniente, pelo próprio órgão e/ou entidade estadual interessada, conforme já

definido pelo Supremo Tribunal Federal⁶, com a replicação e os aditamentos do Tribunal de Contas da União, o qual, ao tempo em que defende que a identificação de inscrição positiva no cadastro não significa, por si só, entrave à pactuação⁷, adverte que “*pode servir de alerta à administração no sentido de refinar consultas, de forma a comprovar a capacidade e a presença de impeditivos à sua continuidade*”⁸ se, de algum modo, restar constatado risco potencial de lesão ao interesse público.

14. Em outras palavras, independentemente da norma plasmada no inciso III do *caput* do art. 58 da Lei estadual nº 17.928/2012, a consulta e apresentação do CADIN estadual atinente ao conveniente, pela Administração Estadual interessada, não terá sua exigibilidade dispensada nos ajustes que, mesmo sem repasses financeiros, venham a se subsumir em qualquer uma das hipóteses de incidência do art. 6º da Lei estadual nº 19.754/2017 e do art. 5º do Decreto estadual nº 9.142/2018, sobretudo dos seus incisos I, o que, no trato da consulta *sub oculis*, impele à colocação de reservas aos subitens 2.12 a 2.15 do Parecer Jurídico PROCSET- 10868 nº 25/2021 (000018037045), para o fim de rechaçar a desestima à importância do correlato documento para uma cuidadosa atuação pública, bem como incita a oposição de ressalva à parte final do posterior subitem 2.17 do opinativo, porquanto, como visto, nem sempre o só “*atendimento do § 3º, do artigo 60*” da Lei estadual nº 17.928/2020 será suficiente, a depender dos pormenores do caso analisado.

15. Por derradeiro, aproveito a oportunidade para acautelar, ainda, que a despeito da abrangência do permissivo traçado no § 3º do art. 60 da Lei estadual nº 17.928/2012, o Gabinete desta Casa vem defendendo, *ex vi* do item 13 do **Despacho nº 115/2021 GAB**⁹ e do item 20 do **Despacho nº 1072/2020 GAB**¹⁰, pela subsistente necessidade de apresentação, pelo conveniente, da certidão de regularidade perante a Seguridade Social - INSS, por imperativo do § 3º do art. 195 da Constituição Federal, na medida em que sua exigibilidade não resta atrelada à espécie do ajuste ou mesmo ao regime de negócios públicos, o que conduz à necessidade de retificação, quanto a este aspecto, também da primeira parte do item 16 do **Despacho nº 2113/2020 GAB**.

16. Ante o exposto, **aprovo parcialmente o Parecer Jurídico PROCSET nº 25/2021 (000018037045)**, a propósito de **retificar parcialmente o item 16 do Despacho nº 2113/2020 GAB**, sob as **reservas, ressalvas e acréscimos** delineados.

17. Matéria orientada, restituo os autos à **Secretaria de Estado da Economia, via Procuradoria Setorial**, para ciência e adoção das providências cabíveis. Antes, porém, dê-se ciência da presente **retificação parcial do item 16 do Despacho nº 2113/2020 GAB** (instruída com cópia do **Parecer Jurídico PROCSET nº 25/2021** e do presente despacho) aos Procuradores do Estado lotados nas **Procuradorias Judicial, Regionais, Setoriais da Administração direta e indireta** e do **CEJUR** (este último, para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB), bem como ao **DDL**, para fins de anotação da reportada retificação. Doravante, os Procuradores-Chefes de Procuradorias Setoriais deverão, diretamente, orientar administrativamente a matéria em feitos semelhantes, perfilhando as diretrizes deste Despacho referencial, conforme art. 2º da Portaria nº 170-GAB/2020-PGE.

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

- 1 *Processo administrativo n° 202019222000158.*
- 2 *TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações Públicas Comentadas. 11ª ed. rev. ampl. e atual., Salvador: Juspodivm, 2021, p. 873.*
- 3 *STJ, AgRg no REsp 960320/AM, Segunda Turma, Rel. Min. Eliana Calmon, DJe 25/11/2008.*
- 4 *STJ, REsp 1046138/PI, Segunda Turma, Rel. Min. Eliana Calmon, DJe 13/08/2008.*
- 5 *Processo administrativo n° 202019222000158.*
- 6 *STF, ADI 1454/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, DJe 03/08/2007.*
- 7 *TCU, Acórdão n° 445/2009, Plenário, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, j. 18/03/2009. Na mesma trilha: Acórdão n° 7832/2010 – Primeira Câmara e Acórdão n° 6246/2010 – 2ª Câmara.*
- 8 *TCU, Acórdão n° 1.134/2017, Plenário, Rel. Min. Augusto Sherman, j. 31/05/2017.*
- 9 *Processo administrativo n° 202000017013001.*
- 10 *Processo administrativo n° 202000017001282.*

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE, Procurador (a) Geral do Estado**, em 09/03/2021, às 08:23, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto n° 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **000018722689** e o código CRC **54EE0729**.

NÚCLEO DE NEGÓCIOS PÚBLICOS

RUA 2 293 Qd.D-02 Lt.20 - Bairro SETOR OESTE - CEP 74110-130 - GOIANIA - GO - ESQ. COM
A AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO, ED. REPUBLICA TOWER



Referência: Processo n° 202000004079041



SEI 000018722689