

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 202100042001452

INTERESSADO: @nome_interessado_maiusculas@

ASSUNTO: CONSULTA

DESPACHO Nº 694/2021 - GAB

EMENTA: 1. CONSULTA. 2. ANÁLISE JURÍDICA DA APLICAÇÃO DO ART. 58 DA LEI ESTADUAL Nº 20.821/2020 NA CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS COM OS MUNICÍPIOS GOIANOS. 3. OBSERVÂNCIA DA NATUREZA OBRIGATÓRIA DA EXECUÇÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS (EPI'S) INSERIDAS NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (ART. 166, §§ 11, 12 E 16 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E ART. 111, §§ 10 E 18 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL). 4. DESPACHO REFERENCIAL. PORTARIA Nº 170-GAB/2020-PGE. MATÉRIA ORIENTADA.

1. Tratam os presentes autos de consulta formulada pela Secretaria de Estado de Governo, por meio do **Ofício nº 165/2021 - SEGOV** (000020071108), indagando sobre a aplicabilidade do teor do art. 58 da Lei estadual nº 20.821/2020 na formalização de convênios entre o Estado de Goiás e os municípios goianos, formulando, por conseguinte, a seguinte questão: *“Quais documentos (certidões) são exigíveis para a celebração de convênios visando o atendimento das emendas parlamentares impositivas?”*.

2. Diante da circunstância da urgência de se apresentar a solução requestada, em decorrência da premência na formalização dos citados ajustes, tendo em vista a competência legal conferida à Secretaria de Estado de Governo (art. 6º, inciso III, da Lei nº 20.491/2019), a consulta será respondida de forma direta por esta Assessoria do Gabinete da Procuradoria-Geral do Estado.

3. A celeuma destacada nos autos provém do conteúdo do citado art. 58 da Lei estadual nº 20.821/2020 (que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2021 e dá outras providências), que assim dispõe:

*"Art. 58. Nos termos do § 18 do art. 111 da Constituição Estadual, **independe da adimplência do ente federativo** a realização de transferência obrigatória para execução de programação decorrente de emenda parlamentar individual impositiva." (negritou-se)*

4. Convém salientar, neste contexto, que as emendas parlamentares se constituem em instrumentos que possibilitam a participação do Poder Legislativo na elaboração e alteração do orçamento anual, sendo que, as impositivas advêm da obrigatoriedade constitucional de sua execução pelo gestor que deverá adotar todos os meios e medidas necessárias à entrega dos bens e serviços objeto da programação, conforme se observa da redação do § 10 do art. 111 da Constituição Estadual:

"§ 10. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 8º deste artigo, em montante correspondente aos respectivos percentuais, por respectivo exercício, da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 110." (negritou-se)

5. Para melhor compreensão da matéria, impende salientar ainda o que dispõe o art. 111, § 18, da Constituição Estadual:

"Art. 111. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão elaborados pelo Poder Executivo e apreciados pela Assembleia Legislativa, na forma de seu regimento e da lei complementar a que se refere o art. 110, § 9º.

(...)

*§ 18. Quando a transferência obrigatória do Estado para a execução da programação prevista no §10 deste artigo for destinada aos municípios, **independentemente da adimplência do ente federativo destinatário.**" (negritou-se)*

6. O referido texto constitucional foi acrescentado pela **Emenda Constitucional estadual nº 59**, de 02/05/2019 e, como visto acima, trata das transferências obrigatórias do Estado para execução das emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, ou seja, das emendas impositivas regulamentadas no bojo da Lei estadual nº 20.821 pelos arts. 55 a 64, sendo que, a ressalva quanto à situação de inadimplência do ente beneficiário para execução das emendas impositivas conduzida pelo citado texto constitucional foi espelhada no art. 58 da citada norma.

7. Ainda no que concerne às emendas parlamentares impositivas (EPI's) convém ressaltar que, em que pese a utilização do termo "**transferência obrigatória**" na redação do § 18 do art. 111 da CE/89, estas não se confundem com as **despesas de caráter obrigatório** (e. g. fundos constitucionais e legais) e se constituem em **despesas discricionárias** que passam a ser **de execução obrigatória** quando inseridas na lei orçamentária anual. Pertinente elencar, também, que as EPI's podem ter sua execução concretizada mediante **transferências obrigatórias** (repasso de fundo a fundo) ou por meio de **transferência voluntária** (convênio).

8. A título de esclarecimento, salienta-se que a Constituição Federal conferiu idêntico tratamento às transferências decorrentes das emendas impositivas, no âmbito do orçamento da União, ao dispor em seu art. 166, §§ 11, 12 e 16 que:

"Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

(...)

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos 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 § 9º do art. 165.

§ 12. A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

(...)

*§ 16. Quando a transferência obrigatória da União para a execução da programação prevista nos §§ 11 e 12 deste artigo for destinada a Estados, ao Distrito Federal e 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. 169."* (negritou-se)

9. Sobre o adequado alcance do teor do § 16 do art. 166 da Constituição Federal, o **Parecer Plenário nº 01/2019/CNU/CGU/AGU** [1], da Câmara Nacional de Uniformização de Entendimentos Consultivos da Consultoria-Geral da União, adotado por meio do Despacho da Presidência da República publicado no DOU, em 12/04/2019[2], concluiu, na oportunidade de análise do então § 13 do art. 166 (de idêntica redação ao atual § 16), da seguinte forma:

"(...) IV - O caráter normativo cogente da expressão "independerá da adimplência", inserta no § 13 do art. 166 da CF/88, não pode ser excepcionado de alguma forma por lei ou ato normativo.

V - A expressão "independerá da adimplência" do § 13 do art. 166 da CF/88 não pode ser excepcionada por dispositivo constitucional anterior à sua vigência."

10. Destarte, se compreende que a obrigatoriedade da execução das emendas parlamentares impositivas possui fundamento de validade na própria Constituição Estadual, que em suma, reitera o que se encontra expresso na Constituição Federal.

11. Em assim sendo, o caráter cogente da expressão "*independerá de adimplência*", inserta no § 16 do art. 166 da CF/88 e no § 18 do art. 111 da CE/89, não poderá ser excepcionado de nenhuma forma por lei ou ato normativo infra-constitucional, especialmente, em razão dos princípios da supremacia da Constituição e da unidade da Constituição, tornando ilegítimo qualquer obstáculo legal impeditivo da execução do programa das EPI's por situação de inadimplência do ente beneficiário.

12. Dessa maneira, diante das referências constitucionais citadas acima, sobressai do texto legislativo objeto da consulta formulada nos autos (art. 58 da Lei estadual nº 20.821/2020) que, nos casos de transferência voluntária de recursos públicos estaduais aos municípios goianos para atender a execução obrigatória da programação das emendas individuais ao projeto de lei orçamentária estadual, será escusada a situação de inadimplência do ente beneficiário.

13. No cotejo do que dispõe a norma estadual acerca da situação de inadimplência do convenente, sobressai a redação do art. 58, § 2º e incisos da Lei estadual nº 17.928/2012:

"Art. 58. É vedada a celebração de convênio:

(...)

§ 2º Para os efeitos do inciso III deste artigo, considera-se inadimplente o convenente que:

I – não apresentar a prestação de contas, parcial ou final, dos recursos recebidos, nos prazos estipulados;

II – não tiver sua prestação de contas aprovada pelo concedente por qualquer ação ou omissão de que tenha resultado prejuízo ao erário;

III – estiver em débito com órgãos e entidades da administração estadual, pertinente a obrigações tributárias ou não tributárias, inclusive multas.

14. Sobreleva-se, ainda, que ao tratar da **formalização dos convênios**, especialmente com os municípios goianos, a Lei estadual nº 17.928/2012 estabelece em seu art. 60, como regra, a necessidade de se atentar para as seguintes condições:

"Art. 60. Os processos destinados à celebração de convênio deverão ser instruídos com os seguintes documentos:

I – ato constitutivo da entidade convenente;

II – autorização da autoridade competente;

III – comprovação de que a pessoa que assinará o convênio detém competência para este fim específico;

IV – comprovação da regularidade quanto ao recolhimento de tributos, multas e demais encargos fiscais devidos à Fazenda Pública Estadual;

V – prova de regularidade do convenente para com o INSS e o FGTS;

VI – certidão negativa de débitos perante a Justiça do Trabalho;

VII – licença ambiental prévia, quando o convênio envolver obras, instalações ou serviços que exijam estudos ambientais, nos termos da legislação específica;

VIII – comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel, mediante certidão emitida pelo cartório de registro competente, quando o convênio tiver por objeto a execução de obras ou benfeitorias;

IX – comprovação de regularidade quanto à aplicação dos recursos financeiros anteriormente repassados pela administração estadual direta e indireta;

X – plano de trabalho detalhado, com clara identificação das ações a serem implementadas e da quantificação de todos os elementos, aprovado pela autoridade competente, conforme o disposto no art. 57;

XI – declaração do ordenador da despesa de que a despesa tem adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com o PPA e a LDO vigentes;

XII – sendo o convênio celebrado nos dois últimos quadrimestres do mandato, é imprescindível que haja declaração do ordenador de despesa de que existe disponibilidade de caixa para pagamento das despesas decorrentes do convênio a ser celebrado.

§ 1º Na celebração de convênios, a Administração poderá exigir certidão de regularidade das aplicações constitucionais em saúde e educação, de inexistência de débitos com concessionárias de serviços públicos sob controle acionário do Estado de Goiás, bem como de outras que se fizerem pertinentes.

§ 2º No caso de convênios celebrados com municípios, a Administração poderá exigir contrapartida financeira mínima, conforme regulamentado em ato normativo próprio.

§ 3º Quando o convênio não envolver repasse de recursos financeiros, aplicam-se apenas as exigências previstas nos incisos I, II, III e X deste artigo."

15. No mesmo ensejo o art. 37, incisos I a V e §§ 1º e 2º c/c art. 38, todos da Lei estadual nº 20.821/2020, ao tratar das **transferências voluntárias de recursos do Estado** consignadas na lei orçamentária e em seus créditos adicionais, para os municípios, afirma que além das exigências estabelecidas no § 1º do art. 25 da Lei Complementar federal nº 101, de 4 de maio de 2000, será necessário comprovar que o ente beneficiário:

"Art. 37 (...)

I – institui e arrecada os tributos de sua competência, previstos na Constituição Federal;

II – não se encontra em débito com a obrigação de prestar contas da aplicação de transferências anteriormente realizadas por órgãos e entidades da administração estadual, ressalvado o previsto no § 2º do art. 75 da Lei nº [17.928](#), de 27 de dezembro de 2012;

III – possui certidão de regularidade junto ao Tribunal de Contas dos Municípios, relativamente às tomadas e prestações de contas anuais;

IV – possui certidão de regularidade junto à Previdência Social, inclusive FGTS; e

V – atualizou o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI, relativo às contas anuais, ficando dispensada de atender ao previsto no inciso I do § 1º do art. 51 da Lei Complementar federal nº 101, de 2000.

§ 1º Caberá ao órgão transferidor:

I – verificar a implementação das condições previstas neste artigo, exigindo do município que ateste o cumprimento dessas disposições, inclusive por intermédio de balanços contábeis, Lei Orçamentária Anual vigente e demais documentos comprobatórios, evidenciando encontrar-se em situação regular junto à Previdência Social, inclusive FGTS; e

II – acompanhar a execução das atividades, dos projetos ou das operações especiais desenvolvidas com os recursos transferidos.

§ 2º A verificação das condições previstas nos incisos do caput deste artigo e de seu § 1º dar-se-á unicamente no ato da assinatura do convênio, devendo os documentos comprobatórios exigidos pelos órgãos transferidores ter validade de, no mínimo, 180 (cento e oitenta) dias a contar de sua apresentação.

Art. 38. A celebração de convênios por órgãos e entidades estaduais com municípios, dependerá em todos os casos, de prévia apresentação de certidão emitida pela Secretaria de Estado da Educação, atestando ser o município partícipe do convênio de adesão ao transporte escolar."

16. Por sua vez, o citado § 1º do art. 25 da Lei Complementar federal nº 101/2000 assim dispõe:

"Art. 25 (...)

§ 1o São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:

(...)

III - observância do disposto no [inciso X do art. 167 da Constituição](#);

IV - comprovação, por parte do beneficiário, de:

a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;

b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;

c) observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal;

d) previsão orçamentária de contrapartida."

17. Não obstante, diante da explanação consignada acima, tem-se que o dever da transferência de recursos legitimados pelo § 10 do art. 111 da Constituição Estadual é de viés compulsório, jungido ao teor do que dispõe o § 18 subsequente e, ainda, o art. 58 da Lei estadual nº 20.821/2020, aliado ao que se entende por situação de inadimplência consagrado pelo § 2º do art. 58 da Lei estadual nº 17.928/2012, de tal modo que releva-se a obrigatoriedade de atendimento das exigências normativas previstas acima pelo ente beneficiário, de modo que tornam-se dispensadas para fins de comprovação de adimplência a própria apresentação das certidões de regularidade relacionadas, inclusive aquela alusiva ao sistema de Seguridade Social a cargo do INSS, já que a norma de exceção deriva do próprio texto constitucional, de modo que devem ser complementadas as orientações jurídicas já encartadas no item 13 do **Despacho nº 115/2021 - GAB** (Processo administrativo nº 202000017013001) e no item 20 do **Despacho nº 1072/2020 - GAB** (Processo administrativo nº 202000017001282).

18. Isso porque, em que pese o texto normativo especificar “*independentemente da adimplência do ente federativo destinatário*”, não teria qualquer sentido pragmático e contrariaria o princípio da eficiência, a manutenção da exigência de apresentação das certidões de regularidade para a formalização dos convênios, consoante retratado acima para, em momento subsequente, serem desconsideradas as declarações de inadimplência.

19. Diante deste contexto, partindo-se do modelo de “*Check List*” colacionado aos autos (000020084093), observa-se encontrar dispensada, em resposta à indagação formulada pelo Secretário de Estado de Governo, **exclusivamente para o atendimento das transferências voluntárias relacionadas às emendas parlamentares impositivas (EPI’s)**, a apresentação das certidões relacionada nos itens 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 e 15. Observa-se, entretanto, que os demais itens deverão ser fielmente atendidos por não retratarem tal circunstância, mas serem imprescindíveis à instrução do feito.

20. Matéria orientada, restituam os autos à **Secretaria de Estado de Governo, via Procuradoria Setorial**, para conhecimento e providências pertinentes. Paralelamente, determina-se que se dê conhecimento do conteúdo da presente explanação de teor referencial - acompanhada do Check List (000020084093) - aos Procuradores do Estado lotados nas **Procuradorias Setoriais da administração direta e indireta, Procuradorias Regionais, Procuradoria Judicial e CEJUR** (este último, para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB). 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

NOTA DE RODAPÉ:

[1] *Endereço eletrônico: http://plataformamaisbrasil.gov.br/images/PARECER_AM-05_-_ADIMPL%C3%8ANCIA_EMENDAS_IMPOSITIVAS.pdf, pesquisa em 28/04/2021.*

[2] *Importa ressaltar que, como o Parecer foi publicado para os fins do disposto no art. 40, § 1º, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, essa interpretação vincula a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento.*

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE, Procurador (a) Geral do Estado**, em 30/04/2021, às 10:56, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 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 000020210349 e o código CRC 09D15FF6.

02/05/2021

SEI/GOVERNADORIA - 000020210349 - Despacho do Gabinete N° Automático

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 nº 202100042001452



SEI 000020210349