



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA CULTURA
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE CONVÊNIOS E PARCERIAS
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO B, 3º ANDAR

PARECER n. 00539/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU

NUP: 01400.004508/2018-74

INTERESSADOS: COORDENAÇÃO DE EXECUÇÃO DE PROGRAMAS, PROJETOS E PARCERIAS (COPP/MINC)

ASSUNTOS: CONVÊNIO

EMENTA:

I – Consulta a respeito de questões específicas relacionadas à regularidade fiscal a ser aferida antes da celebração de um convênio.

II – Fica dispensada a verificação de adimplência das condições enumeradas no art. 38 da Portaria Interministerial nº 507/2011 e no art. 22 da Portaria Interministerial nº 424/2016, quando da celebração de convênios com entes públicos beneficiários de emendas parlamentares individuais de execução obrigatória.

Sra. Coordenadora-Geral da CGJCP,

I. RELATÓRIO.

1. Trata-se de consulta da Secretária do Audiovisual - SAv/MinC, a respeito de questões específicas relacionadas à regularidade fiscal a ser aferida antes da celebração de um convênio.

2. O instrumento foi oportunamente submetido a esta Consultoria e analisado, por meio do Parecer Jurídico 0260/2016/CONJUR-MinC/CGU/AGU (0578199 - SEI), de 10 de maio de 2018.

3. A Secretária do Audiovisual - SAv/MinC, por meio do Despacho COSEP nº 0661009/2018 (0661009 - SEI), encaminhou a consulta à Conjur/MinC, por meio da qual apresentou os questionamentos que agora se analisam.

4. Vale transcrever excertos do Despacho COSEP nº 0661009/2018, para detalhar os questionamentos que ora são submetidos à análise da Conjur/MinC, *ipsis litteris*:

1. Encaminho a proposta nº 028127/2018, do Município de Nova Iguaçu, que visa a realização de oficinas de capacitação de produção audiovisual e de agente exibidor, e mostra audiovisual, com vistas ao envio à Consultoria Jurídica deste Ministério para análise da situação relatada pelo proponente no Ofício SEMACTI nº 230/2018 (0660543).

2. Esta área técnica solicitou ao proponente uma Declaração Conjunta com a comprovação de remessa ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ), bem como a declaração de regularidade do município quanto ao pagamento de precatórios judiciais com a comprovação de remessa aos Tribunais de Justiça do Estado, Regional do Trabalho e Regional Federal.

3. Ocorre que a Declaração Conjunta, modelo aprovado e encaminhado pela Secretaria-Executiva do MinC no processo SEI 01400.004265/2018-74, foi anexada ao SICONV, mas não pode ser submetida ao TCE/RJ devido à inadimplência do município com a União. Segundo informações do proponente, o Município de Nova Iguaçu está buscando a regularização dos requisitos fiscais que o inscreve em situação de inadimplência no CAUC. A mesma situação se aplica ao pagamento de precatórios judiciais.

4. Com base no art. 9º, inciso VI, alínea b da Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016, o proponente alega que, por se tratar de recurso oriundo de emenda parlamentar individual, a inadimplência do ente federado não configura impedimento para a celebração de

convênios. O art. 22, inciso XV da referida Portaria Interministerial, no entanto, condiciona a celebração do convênio à comprovação da regularidade quanto ao pagamento de precatórios judiciais.

5. Dessa forma, sugiro o encaminhamento do p.p. à CONJUR para manifestação jurídica, tendo em vista tratar de divergência de dispositivos infralegais com o seguinte questionamento:

a) *No caso de emendas parlamentares, fica dispensada a apresentação de declarações de regularidade por força do art. 9º, inciso VI, alínea b da Portaria Interministerial nº 424 ou deverão ser encaminhadas mesmo sem o protocolo nos tribunais competentes?*

5. É o relatório. Passo à análise da matéria, ressaltando que esta se dá em cumprimento ao disposto no art. 11, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, e no art. 4º do Anexo I do Decreto nº 9.411/2018, abstraídas as questões de ordem técnica, financeira e vernacular, ou ainda aspectos de conveniência e oportunidade, alheios à missão deste órgão. Ressalto, ainda, que a presente manifestação apresenta natureza meramente opinativa e, por tal motivo, as orientações apresentadas não se tornam vinculantes para o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa daquela emanada por esta Consultoria Jurídica. De acordo com o Enunciado n. 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas – BCP/AGU “a prevalência do aspecto técnico ou a presença de juízo discricionário determinam a competência e a responsabilidade da autoridade administrativa pela prática do ato”.

II. FUNDAMENTAÇÃO.

6. A consulta submetida à Conjur/MinC solicita esclarecimentos a respeito de questões específicas relacionadas à regularidade fiscal a ser aferida antes da celebração de um convênio.

7. Por ser importante para o deslinde da questão, transcrevem-se os questionamentos apresentados pela SAv, vejamos:

No caso de emendas parlamentares, fica dispensada a apresentação de declarações de regularidade por força do art. 9º, inciso VI, alínea b da Portaria Interministerial nº 424 ou deverão ser encaminhadas mesmo sem o protocolo nos tribunais competentes?

8. Analisando-se os questionamentos apresentados, não obstante a redação não estar clara e inequívoca, concebe-se que a SAv argui se nas hipóteses de propostas de convênios decorrentes de emendas parlamentares de execução obrigatória, são impositivas a verificação de adimplência das condições enumeradas no art. 38 da PI nº 507/2011 e as esculpidas no art. 22 da PI nº 424/2016, quando da celebração de convênios?

9. Cumpre destacar que, a CONJUR/MinC, por meio do Parecer nº 138/2017/CONJUR-MinC/CGU/AGU, já se pronunciou sobre o assunto, vejamos:

c) Art. 9º, inciso VI, alínea b: as propostas oriundas de emendas parlamentares individuais estão isentas de verificação de regularidade?

12. O art. 9º, inciso VI, alínea ‘b’ remete ao art. 166, § 13, da Constituição Federal, que foi incluído pela Emenda Constitucional n. 86/2015 e dispõe:

§ 13. Quando a transferência obrigatória da União, para a execução da programação prevista no §11 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

13. O alcance deste dispositivo é objeto de discussão atualmente em curso no âmbito da Advocacia-Geral da União, tendo em vista os entendimentos divergentes já identificados entre vários órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Entre esses entendimentos divergentes, encontram-se: (i) os que defendem que o termo “adimplência” deve ser interpretado extensivamente (ou seja, deve excluir qualquer hipótese de inadimplência como impedimento à transferência de recursos); (ii) os que entendem que a norma constitucional apenas pode afastar os impedimentos infraconstitucionais (ou seja, os impedimentos previstos na própria Constituição Federal devem ser mantidos); e, por fim, (iii) os que entendem que o termo refere-se apenas a obrigações pecuniárias/financeiras, nos termos do art. 25, § 1º, inciso IV, alínea ‘a’, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

14. Nesse interim, a fim de orientar os órgãos usuários do Siconv, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MP divulgou o [Comunicado nº 012 de 2016 \[1\]](#), que remete a manifestações da Consultoria Jurídica junto àquele órgão que defendem que deve ser adotada a interpretação extensiva da norma prevista no § 13 do art. 166 da Constituição Federal. Ou seja, a CONJUR/MP entende que nenhuma espécie de adimplência deve ser exigida previamente à transferência dos recursos originários das emendas individuais de execução obrigatória mencionadas no art. 166, § 11 da Constituição, incluídas aí as condições enumeradas no art. 38 da PI nº 507/2011 e no art. 22 da PI n. 424/2016.

15. Evidentemente, enquanto a AGU não se manifestar conclusivamente sobre a controvérsia, a interpretação a ser seguida no âmbito deste Ministério é a esposada por esta Consultoria Jurídica, nos termos do art. 11, inciso III, da Lei Complementar n. 73/93. Isso posto, e visando minimizar as consequências negativas da indefinição jurídica para as políticas públicas deste Ministério, sugiro a adoção da tese defendida pela CONJUR-MP, na forma do Parecer Jurídico nº 00996/2016/CGJOE/CONJUR-MP [2], do qual destaco o seguinte trecho:

5. Da leitura da referida norma, verifica-se que a intenção do constituinte derivado, ao consagrar um tratamento diferenciado à regra geral prevista no inciso IV do art. 25 da Lei Complementar n.º 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, que condiciona a realização da transferência voluntária a comprovação, por parte do beneficiário, do atendimento a uma série de exigências, foi a de agilizar a realização de projetos afetos às emendas individuais.

6. Sobreleva, a propósito, anotar que um dos princípios que orientam a interpretação constitucional é o da máxima efetividade, segundo o qual a uma norma constitucional deve ser atribuído o sentido que maior eficácia lhe dê (CANOTILHO, J.J. Gomes. Direito Constitucional e teoria da Constituição, Coimbra. Almedina, 1998. P. 227). Em outras palavras, ao delimitar o alcance de uma norma constitucional, o exegeta deve optar por uma interpretação que lhe confira realização prática, fazendo prevalecer os fatos e valores nela consagrados. Enfim, deve-se lhe extrair o maior conteúdo possível.

7. Como se vê, a alteração legislativa teve por escopo atribuir um tratamento diferenciado às atividades relacionadas à execução das emendas individuais, tendo sido estabelecida a exceção em seu benefício, e não em seu prejuízo.

8. Feitos esses esclarecimentos, verifica-se que a redação do § 13 do art. 167 da Constituição Federal foi genérica, não trazendo qualquer restrição sobre a matéria. Nessa linha, não se pode esquecer da máxima jurídica retratada no brocardo ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus, segundo o qual onde a lei não distingue, não pode o intérprete distinguir. Infere-se, assim, que a expressão "independerá da adimplência do ente federativo destinatário" presente no referida norma constitucional abrange toda e qualquer situação que acarrete a inadimplência do ente federativo, incluída aí as condições enumeradas nos incisos do art. 38 da Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/2011, assim como o FGTS (Art. 38, inciso VI da referida Portaria), que, por sua vez, consiste, de acordo com o entendimento fixado pelos tribunais superiores (STF ARE 709.212/DF e STJ REsp 1399.199/RS), em direito de índole social e trabalhista, não tendo natureza tributária.

9. Por todo o exposto, conclui-se, em homenagem ao princípio da máxima efetividade das normas constitucionais, bem como às regras de hermenêutica, pela adoção da interpretação extensiva da norma prevista no § 13 do art. 166 da Constituição Federal. [grifos nossos]

16. Portanto, em resposta ao questionamento da SA v, propugna-se pela adesão à tese exposta no Parecer Jurídico nº 00996/2016/CGJOE/CONJUR-MP, adotando-se, por consequência, o entendimento segundo o qual fica dispensada a verificação de adimplência das condições enumeradas no art. 38 da PI nº 507/2011 e no art. 22 da PI n. 424/2016 quando da celebração de convênios com entes públicos beneficiários de emendas parlamentares individuais de execução obrigatória.

10. Considerando-se os judiciosos fundamentos jurídicos exarados no Parecer nº 138/2017/CONJUR-MinC/CGU/AGU, bem como a manutenção do contexto fático-jurídico da situação, reitera-se o entendimento jurídico no sentido de que “fica dispensada a verificação de adimplência das condições enumeradas no art. 38 da PI nº 507/2011 e no art. 22 da PI nº 424/2016, quando da celebração de convênios com entes públicos beneficiários de emendas parlamentares individuais de execução obrigatória”.

III. CONCLUSÃO.

11. **Ante o exposto, esse Órgão de Assessoramento Jurídico da AGU conclui que “fica dispensada a verificação de adimplência das condições enumeradas no art. 38 da PI nº 507/2011 e no art. 22 da PI n. 424/2016 quando da celebração de convênios com entes públicos beneficiários de emendas parlamentares individuais de execução obrigatória”.**

12. É o parecer, que submeto à apreciação da Coordenadora-Geral da CGJCP, para posterior encaminhamento à Secretária do Audiovisual – Sav/MinC.

Brasília, 06 de setembro de 2018.

(assinado eletronicamente)

ALESSANDRO RODRIGUES GOMES DA SILVA
ADVOGADO DA UNIÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01400004508201874 e da chave de acesso 192256c3

Documento assinado eletronicamente por ALESSANDRO RODRIGUES GOMES DA SILVA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 167162931 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALESSANDRO RODRIGUES GOMES DA SILVA. Data e Hora: 10-09-2018 19:41. Número de Série: 2318164908891590094. Emissor: AC CAIXA PF v2.
