

Parecer nº 13/2016 – RAT/PG-15 – Rodrigo de Almeida Távora

Termo de Convênio entre Entes Públicos. Regime de Cooperação. Inexistência de Dispêndio Financeiro Direto ou Repasses Financeiros por Órgãos e Entidades da Administração Pública do Estado do Rio de Janeiro. Aplicação Subsidiária do Decreto n.º 44.879/2014. Possibilidade de Aplicação de Minuta Reiteradamente Analisada por Órgão de Assessoramento Jurídico à Hipótese que Revele os mesmos Pressupostos Fático-Jurídicos. Análise da Situação Concreta. Observância, em qualquer Caso, do Preceito Estabelecido no Art.38, Parágrafo Único, da Lei n.º 8.666/93.

Senhora Procuradora-Chefe,

Trata-se de processo administrativo que versa sobre Termo de Convênio a ser firmado entre o Estado do Rio de Janeiro, por intermédio da Secretaria de Estado de Agricultura e Pecuária, e o Município de Barra Mansa, que tem por objeto, nos termos da minuta acostada às fls.60/65, *a cooperação entre os partícipes para a operacionalização das ações afetas à Superintendência de Defesa Agropecuária da SEAPEC, mediante a manutenção da instalação pelo Estado no Município de Barra Mansa, de um Núcleo de Defesa Agropecuária, visando intensificar suas atividades de defesa sanitária animal, vegetal e de controle de produtos agropecuários industrializados.*

O citado Termo de Convênio foi analisado em duas oportunidades distintas no âmbito da Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado de Agricultura e Pecuária. Inicialmente, foi analisado pela Parecer SEAPEC AJUR FM n.º 001/2016, e, posteriormente, pelo Parecer SEAPEC AJUR FM n.º 05/2016, ambos da lavra do Assessor Jurídico FERNANDO MEDEIROS e aprovados pelo Chefe da citada Assessoria Jurídica, Procurador do Estado MIGUEL COSTA VAN HOMBEECK.

Em sua última manifestação, lançada às fls.81/84, o referido Procurador do Estado, muito embora ateste a adequação da minuta de Termo de Convênio acostada às fls.60/65, sugere que a Procuradoria Geral do Estado também sobre ela se manifeste a fim de que *o modelo possa ser utilizado como padrão em casos futuros*, recomendação essa acolhida à fl.85 pelo ilustre Subsecretário da Secretaria de Estado em referência, ensejando, dessa forma, o encaminhamento dos autos ao Órgão Central do Sistema Jurídico do Estado.

É o breve relatório. Passo a examinar.

Conforme noticiam as manifestações jurídicas lançadas nos presentes autos, o objeto do Termo de Convênio em exame revela-se recorrente no âmbito da Secretaria de Estado de Agricultura e Pecuária, havendo pareceres pretéritos que examinaram idêntico instrumento firmado entre o Estado do Rio de Janeiro e outros Municípios.

Dentre essas manifestações jurídicas, sobressai o Parecer ASJUR/SEAPEC n.º 07/2015 – RCG, da lavra do Procurador do Estado ROGÉRIO CARVALHO GUIMARÃES, então Assessor Jurídico da Secretaria de Estado de Agricultura e

Pecuária. Nesse Parecer, reconheceu-se a regularidade da minuta de Termo de Convênio, pois, em linhas gerais: (a) *identifica o objeto*; (b) *estabelece as obrigações dos Partícipes*; (c) *fixa a responsabilidade dos Partícipes*; (d) *fixa o prazo de vigência e estabelece que eventuais alterações serão formuladas por meio de Termo Aditivo*; (e) *disciplina as hipóteses de denúncia e rescisão*; (f) *estabelece que não haverá transferência de recursos orçamentários e financeiros*; (g) *trata da publicação, por extrato, perante a Imprensa Oficial e do envio de cópia ao Eg. Tribunal de Contas do Estado*; e, (h) *elege o Foro de Eleição*.

Destaca, de igual sorte, que o objeto se revela lícito e compatível com as competências dos Partícipes envolvidos no ajuste, apresentando, a seguir, algumas recomendações com o objetivo de aprimorar a minuta de Termo de Convênio, destacadamente: (i) a apresentação de Plano de Trabalho com o detalhamento do objetivo perseguido e as ações que serão implementadas na relação de cooperação, aprovado e assinado previamente pela autoridade competente; (ii) a demonstração pelo administrador que possui condições materiais para dar cumprimento às obrigações assumidas pelo Estado; e, (iii) a formalização de Termo de Cessão de Uso para instrumentalizar a obrigação a cargo do Município consistente na disponibilização de *base física para manutenção da instalação do Núcleo de Defesa Agropecuária*, Termo esse que deverá também disciplinar as obrigações do Município como a de custear as despesas com água, luz e telefone.

A hipótese de que cuida o presente processo foi analisada pelo Parecer SEAPEC AJUR FM n. ° 05/2016 (fls.74/80), que reproduz as mesmas premissas lançadas no Parecer ASJUR/SEAPEC n. ° 07/2015 – RCG, adotando-as como parâmetros de exame da minuta de Termo de Convênio agora apresentada. Nesse esteio, atesta o Parecer SEAPEC AJUR FM n. ° 05/2016 a inexistência de óbices jurídicos à adoção da minuta ante a compatibilidade dos seus termos às citadas premissas, manifestação essa chancelada pelo visto apostado às fls.81/84, da lavra do Chefe da Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado de Agricultura e Pecuária.

Nesse visto, o seu subscritor, Procurador do Estado MIGUEL COSTA VAN HOMBEECK, *considerando a existência de parcerias análogas envolvendo as ações de Defesa Agropecuária em diversos outros municípios*, sugere o encaminhamento da minuta de Termo de Convênio de fls.60/65 para a análise da Procuradoria Geral do Estado, *a fim de que, se aprovado, o modelo possa ser utilizado como padrão em casos futuros*.

Inicialmente, é de se destacar que o objeto do convênio em exame associa-se à gestão associada de serviços públicos, no caso a *fiscalização sanitária animal, vegetal e de controle de produtos agropecuários industrializados*, revelando-se, nos termos do art.241 da Constituição da República, em autêntico instrumento de cooperação entre entes da federação.

Por outro lado, o convênio em referência não traz a previsão de dispêndio financeiro direto ou repasses financeiros pelo Estado, afastando, com isso, a aplicação automática de inúmeros preceitos estabelecidos no Decreto Estadual n. ° 44.879/2014. Inexiste, de igual sorte, minuta-padrão sobre convênios que não envolvam dispêndio financeiro direto ou repasses financeiros pelo Estado, devendo ser observadas as disposições estabelecidas na minuta-padrão de convênios

envolvendo dispêndio financeiro estadual naquilo que guardar compatibilidade com as circunstâncias fáticas concretas subjacentes ao ajuste.

Feitos esses esclarecimentos preliminares, é de se destacar que o já citado Parecer ASJUR/SEAPEC n.º 07/2015 – RCG percorreu de forma categórica os pressupostos para a celebração de convênio na hipótese, que envolve a coordenação entre o Estado e um dado Município na gestão associada de serviços de fiscalização *sanitária animal, vegetal e de controle de produtos agropecuários industrializados*.

Em complemento às premissas lançadas no Parecer ASJUR/SEAPEC n.º 07/2015 – RCG – acima reproduzidas – apresento apenas algumas recomendações adicionais com o objetivo de buscar um maior aprimoramento do convênio. Eis as recomendações:

- (i) retificação da redação atribuída à cláusula segunda de forma a especificar que não só o detalhamento do objeto, mas também das metas e do cronograma de execução do convênio, constará do Plano de Trabalho, adotando-se a seguinte redação: *O detalhamento dos objetivos, metas e cronograma de execução, consta do Plano de Trabalho ajustado de comum acordo entre a SEAPEC e o MUNICÍPIO, sendo parte integrante deste CONVÊNIO;*
- (ii) fixação de todas as obrigações imputadas ao Município no próprio corpo do Termo de Convênio, dentre as quais a de custeio das despesas com água, luz e telefone, tal como observado na minuta de fls.60/65 (cláusula terceira, inciso II, alínea e);
- (iii) inserção, dentre as obrigações do Estado, a de *avaliar o cumprimento dos objetivos e metas definidos no Plano de Trabalho* (cláusula terceira, inciso I);
- (iv) inserção, dentre as obrigações do Município, a de *executar o objeto definido na cláusula primeira, de acordo com o Plano de Trabalho apresentado e aprovado e com a estrita observância da legislação vigente* (cláusula terceira, inciso II);
- (v) explicitação de que a obrigação definida na cláusula terceira, inciso II, alínea c, será custeada pelo Município, adotando-se a seguinte redação: *disponibilizar um Ponto de Internet – Banda Larga, com velocidade mínima de 512 kbps, com custeio integral pelo MUNICÍPIO;*
- (vi) inserção, dentre as obrigações do Município, a de *conferir livre acesso de servidores dos órgãos ou entidades estaduais e do controle interno estadual do Poder Executivo estadual, bem como do Tribunal de Contas do Estado, a qualquer tempo e lugar, a todos os atos e fatos relacionados direta ou indiretamente com o instrumento pactuado, quando em missão de fiscalização ou auditoria* (cláusula terceira, inciso II);
- (vii) inserção, dentre as obrigações do Município, a de *arcar com todas as obrigações civis, tributárias, comerciais, previdenciárias e assistenciais (direta, solidária e/ou subsidiariamente) decorrentes, direta ou indiretamente, de atos e obrigações das atividades assumidas em razão do convênio* (cláusula terceira, inciso II); e,

- (viii) inserção de dispositivo ampliando a responsabilidade do Município pelos seus servidores e encargos, sugerindo-se a transformação do parágrafo único da cláusula terceira em § 1º e a criação de um § 2º: § 1º O pessoal utilizado pelas partes na execução deste instrumento administrativo, na condição de servidores, empregados públicos ou qualquer outro título não fará jus a qualquer vantagem pecuniária além daquela avençada com o seu órgão de origem. § 2º *O MUNICÍPIO é responsável por arcar de forma integral pela contratação e pagamento do seu pessoal necessário à execução das atividades decorrentes do CONVÊNIO, sendo o único responsável pelo pagamento dos encargos sociais e trabalhistas decorrentes, respondendo em juízo ou fora deste, de forma integral e exclusiva, isentando o ESTADO de quaisquer obrigações presentes e futuras, assim como pelos respectivos encargos previdenciários, fiscais, comerciais e trabalhistas, incluindo os decorrentes de acordo, dissídios e convenções coletivas oriundos da execução do CONVÊNIO, ficando o ESTADO isento de qualquer responsabilidade direta, solidária e/ou subsidiária.*

Acolhidas essas recomendações, associadas às premissas estabelecidas no Parecer ASJUR/SEAPEC n.º 07/2015 – RCG - acima reproduzidas - , não haverá qualquer óbice à adoção da minuta de Termo de Convênio acostada às fls.60/65 como padrão para os casos futuros que versarem sobre situações fático-jurídicas de idêntico teor, revelando-se imprescindível, no entanto, o prévio exame e aprovação de cada convênio por parte da Assessoria Jurídica da Secretaria, nos termos do que dispõe o art.38, parágrafo único, da Lei n.º 8.666/93.

É o Parecer, *sub censura*.

Rio de Janeiro, 11 de outubro de 2016.

RODRIGO DE ALMEIDA TÁVORA
Procurador do Estado

Visto MCVH, de 19.07.16.
Processo Administrativo E-02/001/4555/2013

Visto. **APROVO, com considerações adicionais**, o Parecer SEAPEC AJUR FM 05/16 (fis. 73/80), da lavra do i. Assessor Jurídico Dr. Fernando Medeiros, que não vislumbrou óbices jurídicos à celebração do convênio proposto às fls. 59/71¹, a ser firmado entre o Estado do Rio de Janeiro, por meio desta Secretaria de Estado de Agricultura e Pecuária, e o Município de Barra Mansa /RJ, tendo por objeto "estabelecer a cooperação entre os partícipes para a operacionalização das ações afetas à Superintendência de Defesa Agropecuária da SEAPEC, mediante a instalação, pelo Estado, no Município de Barra Mansa, de um **Núcleo de Defesa Agropecuária**, visando intensificar suas atividades de defesa sanitária animal, vegetal e de controle de produtos agropecuários industrializados".

De fato, o ajuste prevê objeto de interesse comum entre os Partícipes, que se afigura lícito e compatível com as Competências de defesa agropecuária atribuídas em caráter continuado a esta Secretaria à luz da Lei nº 3.345/99; não prevê o repasse de recursos financeiros e orçamentários; disciplina as obrigações e responsabilidades de cada Partícipe; estabelece a sua vigência e a possibilidade de prorrogação por termo aditivo; e prevê as hipóteses de resolução, resilição e rescisão do pacto.

Quanto à forma, a Minuta sob exame reproduz, em essência, o conteúdo de instrumentos similares anteriormente examinados por esta AJUR², revelando-se adequada aos fins a que se destina. Registre-se, por oportuno, que não existe minuta-padrão elaborada pela Procuradoria Geral do Estado especificamente para a hipótese sob exame (convênio com ente municipal sem previsão de repasse de recursos). De toda forma, pode-se afirmar que a minuta sob exame observa, em essência, e ressalvadas as especificidades deste caso concreto, o conteúdo da minuta disponibilizada pela PGE para hipótese semelhante (embora prevendo ajuste com repasse de recursos financeiros).

Nada obstante, ressalvando os limites eminentemente jurídicos deste exame — que não adentra, portanto, os aspectos técnicos ou inerentes ao juízo de oportunidade e conveniência do Administrador -, ratificam-se as recomendações constantes do Parecer ora aprovado, especialmente quanto ao instrumento adequado para a formalização da cessão do imóvel pela municipalidade (Termo de Cessão de Uso que deverá ser firmado entre os Partícipes), à necessidade de aprovação do Plano de Trabalho pela autoridade competente, e quanto à necessidade de verificação da viabilidade técnica, operacional, econômica e orçamentário-financeira das obrigações assumidas por esta Pasta.

Outrossim, tendo em vista a realização, em outubro próximo, de eleições municipais, recomenda-se especial cautela na observância das restrições impostas

¹ Instrumento semelhante (fls.23/36) já havia sido submetido a exame desta AJUR, gerando o Parecer SEAPEC AJUR FM 01/16, devidamente aprovado por este Procurador do Estado (fls.48/56), sendo novamente encaminhado para análise, agora na forma da minuta de fls.5/71, após alteração parcial do conteúdo anteriormente aprovado.

² Cite-se, por exemplo, os Pareceres ASJUR/SEAPEC nº 07/2015 – RCG e AJUR/SEAPEC MCVH 46/15 (E-2/3659/09)

pela Lei nº 9.504/97, que prevê graves sanções aos agentes públicos envolvidos em práticas vedadas durante o período eleitoral.

À vista do disposto na Cláusula Terceira, I, alíneas “b” e “c”, II, “j”, e na Cláusula Sétima, do Convênio, destaca-se, em especial, a vedação contida no art. 73, VI, alínea “b”³, que trata da publicidade institucional.

Com efeito, ainda que tal restrição seja limitada "aos agentes públicos das esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa na eleição" (art. 73 §3º do citado diploma), cumpre a este órgão de assessoramento jurídico recomendar cautela ao Administrador, tendo em vista o conteúdo dos §§7º e 8º do dispositivo em questão⁴ e o disposto no art. 3º da Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa)⁵. Nesse sentido, cita-se o Visto apostado ao Parecer nº 8/12 - FDCB, que tratou de consulta quanto à possibilidade de veiculação, em período eleitoral, de publicidade institucional (logomarcas ou brasões) relacionada a programas desenvolvidos pelo Estado em parceria com municípios:

“Visto. Aprovo o parecer nº 08/12-FDCB/PSP, do ilustre Procurador do Estado, FELIPE DERBELI C. BAPTISTA, devidamente chancelado pelo ilustre Procurador-Chefe da Procuradoria de Serviços Públicos, FLÁVIO DE ARAÚJO, que não recomenda que a publicidade, institucional de programas realizados em parceria com os Municípios veicule qualquer referência (nomes políticos, partidos políticos, brasões, símbolos oficiais, etc) dos Municípios no período de três meses que antecede o pleito eleitoral, conforme dispõe o art. 73, VI., "b", da Lei Federal nº 9.504/97.

Caso a autoridade pública estadual, no exercício de sua discricionariedade, entenda que a publicidade institucional para determinados programas em parceria com os Municípios é efetivamente necessária, sugere-se a formulação de consulta prévia ao Tribunal Regional Eleitoral, na forma do art. 30, VII do Código Eleitoral, o que propiciará maior segurança jurídica ao administrador público estadual.

³ 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: (...) b) com exceção da propaganda de produtos e serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral.”

⁴ §7º As condutas enumeradas no caput caracterizam, ainda, atos de improbidade administrativa, a que se refere o art. 11, inciso I, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e sujeitam-se às disposições daquele diploma legal, em especial às cominações do art. 12, inciso III. §8º Aplicam-se as sanções do § 4º aos agentes públicos responsáveis pelas condutas vedadas e aos partidos, coligações e candidatos que delas se beneficiarem.

⁵ Art. 3º. As indenizações desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

Ao Apoio da PG-02 para extrair cópia do Parecer e Visto, com posterior remessa à PG-15 para ciência e posterior divulgação do referido entendimento no âmbito do Sistema Jurídico Estadual.
Após, à Secretaria de Estado de Cultura, em devolução."

Na mesma linha, chama-se a atenção para as disposições contidas nos artigos 74, 75 e 77 da Lei nº 9.504/97⁶, que impõem restrições relativas a publicidade ou inaugurações em período eleitoral.

Por fim, considerando a existência de parcerias análogas envolvendo as ações de Defesa Agropecuária em diversos outros municípios, sugere-se a submissão da minuta de fls. 59/71, aprovada por este Órgão Local do Sistema Jurídico na forma da fundamentação acima, à d. Procuradoria Geral do Estado, a fim de que, se aprovado, o modelo possa ser utilizado como padrão em casos futuros.

Ao Exmo. Secretário, renovando, na oportunidade, protestos de estima e consideração.

Niterói, 19 de julho de 2016.

Atenciosamente,

MIGUEL COSTA VAN HOMBECK
Procurador do Estado
Assessor Jurídico da SEAPEC

⁶ Art.74. Configura abuso de autoridade, para os fins do disposto no art.22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, a infringência do disposto no §1º do art.37 da Constituição Federal, ficando o responsável, se candidato, sujeito ao cancelamento do registro ou do diploma.

Art.75. Nos três meses que antecederem as eleições, na realização de inaugurações é vedada a contratação de shows artísticos pagos com recursos públicos.

Parágrafo único. Nos casos de descumprimento do disposto neste artigo, sem prejuízo da suspensão imediata da conduta, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma.

Art.77. É proibido a qualquer candidato comparecer, nos 3 (três) meses que precedem o pleito, a inaugurações de obras públicas.

Parágrafo único. A inobservância do disposto neste artigo sujeita o infrator à cassação do registro ou do diploma.

Visto. Aprovo o Parecer nº 13/RAT/PG-15/2016, da lavra do Procurador do Estado, RODRIGO DE ALMEIDA TÁVORA, devidamente chancelado pela Procuradora-Assistente da Coordenadoria Geral do Sistema Jurídico, ALINE PAOLA C. B. C. DE ALMEIDA, que analisou a minuta de Termo de Convênio a ser celebrado pelo Estado do Rio de Janeiro, por intermédio da Secretaria de Estado de Agricultura e Pecuária, e o Município de Barra Mansa, que tem por objeto "estabelecer a cooperação entre os partícipes para a operacionalização das ações afetas à Superintendência de Defesa Agropecuária da SEAPEC, mediante a manutenção da instalação pelo Estado no Município de Barra Mansa, de um Núcleo de Defesa Agropecuária, visando intensificar suas atividades de defesa sanitária animal, vegetal e de controle de produtos agropecuários industrializados" .

A proposta é que a referida minuta venha a ser utilizada como padrão para outras parcerias análogas envolvendo as ações de Defesa Agropecuária em diversos Municípios.

Conforme destacado pelo Parecerista, a minuta já fora objeto de exame pelo então Assessor-Chefe da Assessoria Jurídica, o Procurador do Estado MIGUEL COSTA VAN HOMBEECK e elaborada a partir das recomendações sugeridas no Parecer ASJUR/SEAPEC07/2015-RCG, da lavra do Procurador do Estado, ROGÉRIO CARVALHO GUIMARÃES.

De qualquer modo, devem ser acatadas todas as recomendações formuladas no Parecer nº 13/16 - RAT (fls. 87/92) e no Visto da Procuradora-Assistente da Coordenadoria Geral do Sistema Jurídico, ALINE PAOLA C.B.0 DE ALMEIDA (fls. 93/94).

Anote-se, por oportuno, que sendo um ajuste titulado entre entes federados, correta a utilização da expressão convênio, considerando o disposto nos artigos 84 e 84- A da Lei n.º 13.019/14 - que trata do regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil.

À Secretaria de Estado de Agricultura e Pecuária, em devolução.

Rio de Janeiro, 21 de outubro de 2016.

LUCIA LÉA GUIMARÃES TAVARES
Procuradora-Geral do Estado