



Aprovo o Parecer,
Encaminhe-se,
Aracaju, 15/2/19

Eduardo José Cabral de Melo Filho
Chefe da Procuradoria Especial de Atos e Contratos
OAB/SE 4.180

ESTADO DE SERGIPE
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA ESPECIAL DOS ATOS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Parecer n.º: 0788/2019- PGE
Processo n.º: 019.000.00086/2019-1
Origem: Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico e da Ciência e Tecnologia - SEDETEC
Assunto: Minuta de Termo de Cooperação - Destaque Orçamentário
Interessados: SEDETEC e Fundação de Apoio à Pesquisa e à Inovação Tecnológica do Estado de Sergipe - FAITEC/SE
Destino: Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico e da Ciência e Tecnologia - SEDETEC

TERMO OU AJUSTE DE
COOPERAÇÃO TÉCNICA.
INEXISTÊNCIA DE REPASSE
VOLUNTÁRIO DE RECURSOS.
DESCENTRALIZAÇÃO OU
DESTAQUE ORÇAMENTÁRIO.
ARTIGO 32 DA LEI
ESTADUAL N° 8.456/2018.
ATENDIMENTO OBRIGATÓRIO
AOS REQUISITOS LEGAIS.
MERA TRANSFERÊNCIA DO
PODER DE UTILIZAÇÃO DE
RECURSOS ENTRE ÓRGÃOS E
ENTIDADES PÚBLICAS.
RECURSOS DO FUNDO
ESTADUAL PARA O
DESENVOLVIMENTO
CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO
- FUNTEC. NECESSIDADE DE
AUTORIZAÇÃO E APROVAÇÃO
DO CONSELHO GESTOR DO
FUNDO E QUE AÇÃO CONSTE
DA PROGRAMAÇÃO ANUAL DE
TRABALHO DA SEDETEC.
PELA VIABILIDADE DO
AJUSTE COM RESSALVA,
RESTRICÇÃO E
RECOMENDAÇÕES PRÉVIAS.



ESTADO DE SERGIPE
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA ESPECIAL DOS ATOS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

I - RELATÓRIO.

Cuida-se de solicitação de análise jurídica de minuta de Termo de Cooperação Técnica, de acordo com o artigo 38 da Lei nº 8.666/93, para viabilizar "concessão para a FAPITEC/SE, de bolsas e auxílios em programas de fomento à Ciência, Tecnologia e Inovação - que tenham sido propostos aprovadas em chamadas públicas reguladas por editais lançados pela FAPITEC/SE, ou resultante de ações conveniadas ou lançadas nos programas da Fundação de Apoio à Pesquisa e à Inovação Tecnológica do Estado de Sergipe", conforme teor da cláusula primeira da minuta. Ausente justificativa técnica do gestor do órgão, acerca do interesse público para o ajuste, o que deve ser providenciado, antes da assinatura do termo de cooperação e anexado aos autos. Processo instruído com 66 páginas numeradas.

É o relatório. Fundamento e opino.

II - FUNDAMENTAÇÃO.

-Considerações preliminares.

De início, impende asseverar que não faz parte das atribuições da Procuradoria-Geral do Estado a análise acerca da conveniência e oportunidade da realização de qualquer ato de gestão, quer no seu aspecto econômico, quer no seu aspecto administrativo.

Esses aspectos são corriqueiramente denominados de "mérito administrativo" e são de responsabilidade única do administrador público.

À Procuradoria-Geral do Estado incumbe apenas a análise dos aspectos jurídicos dos questionamentos realizados. Neste caso, matéria eminentemente de direito.



ESTADO DE SERGIPE
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA ESPECIAL DOS ATOS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

III - MÉRITO.

Com efeito, o Termo de Cooperação Técnica tem por objeto o que foi acima transcrito.

Cumpra registrar que este processo me foi entregue às 12:05 hs, do dia anterior (f.66), com pedido verbal de urgência. Daí deixei de emitir diligência para alertar o gestor responsável da impossibilidade de transferência de recursos entre órgãos e entidades sem prévia autorização legislativa, sob pena de infração ao artigo 315 do Código Penal Brasileiro; informar o gestor de forma expressa se a FAPITEC/SE integra o orçamento fiscal do Estado de Sergipe; se o objeto do termo de cooperação faz parte da programação anual de trabalho da FAPITEC/SE; se o objeto da descentralização é expressamente previsto no orçamento 2019 e se a despesa se enquadra na respectiva dotação.

Havendo qualquer impedimento acima, suste-se a assinatura do Termo de Cooperação, sob pena de ilegalidade e responsabilidade, deixando apelo ao órgão público para envie processo em prazo razoável para melhor análise de sua legalidade.

Em face dos vários pedidos verbais de urgência na emissão deste parecer, como dito, passo analisar a minuta sem pedido de diligência.

Em primeiro lugar, por cautela, se ainda não providenciado, sugiro comprovação documental de que o destaque orçamentário referido seja ação constante da sua programação anual de trabalho e que conste a despesa no orçamento de 2019 e se enquadre na respectiva dotação. (art. 32 da Lei nº 8456/2018), diante da não clareza dos documentos ora trazidos, até porque os documentos de fls.11/15 e 50 são relativos ao FUNTEC

Daí, deve o gestor informar objetivamente sobre o tema. Caso contrário, repito, se não atendida, por qualquer motivo, abstenha-se a SEDETEC de formalizar o Termo de Cooperação.



ESTADO DE SERGIPE
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA ESPECIAL DOS ATOS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Da mesma forma, nada consta sobre autorização de utilização dos recursos do FUNTEC, por seu conselho gestor ou equivalente, no valor de R\$ 5.844.400,00 (cinco milhões, oitocentos e quarenta e quatro mil e quatrocentos reais).

Sim, tais recursos somente podem ser utilizados após aprovação específica pelo Conselho Gestor ou equivalente do FUNTEC, que possui capacidade técnica para dizer se a despesa atende seus objetivos e finalidades, conforme lei que o criou. Portanto, neste ponto, fica o parecer condicionado a juntada da citada aprovação específica, também sob pena de ilegalidade e responsabilidade, e assim o faço em homenagem aos princípios da celeridade e economia processual.

Caso superadas as condicionantes acima, volto analisar o mérito da demanda. Ao contrário, fica sem efeito este parecer.

Também não há se falar em repasse de recursos. Se esta é a intenção, abstenha-se a Secretaria de convolar o termo de cooperação.

O presente parecer limita-se apreciar o DESTAQUE ORÇAMENTÁRIO. É que, consta como obrigação principal da SEDETEC/FUNTEC (cláusula quarta e quinta) a realização de Destaque Orçamentário, o que não significa, insisto, transferência voluntária de recursos para a FAPITEC, sem prévia autorização legislativa, conduta vedada pelo artigo 167, VI, da Constituição Federal. Aqui, o que pode haver é transferência do poder de utilização de créditos orçamentários, entre unidades.

Aliás, a IN nº 003/2013-CGE, no artigo 5º, IV, veda a realização de convênio de natureza financeira entre órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, podendo ser utilizado o Termo de Cooperação Técnica.

Dessa forma, passo analisar o Termo de Cooperação Técnica como objeto para realização de destaque orçamentário e execução de ações descritas no mesmo instrumento. Repito, cabe alertar que o Termo de Cooperação é apenas instrumento para viabilizar o destaque orçamentário, e não pode nem deve ser confundido com



ESTADO DE SERGIPE
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA ESPECIAL DOS ATOS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

convênio de natureza financeira disciplinado e conceituado no artigo 2º, IV, da IN nº 003 de 10.05.2013, sob pena de desvio de finalidade e improbidade administrativa.

No Termo de Cooperação sob análise os créditos orçamentários são transferidos através de **DESTAQUE**, enquanto que recursos financeiros são transferidos por **REPASSE**. Diferença importante a ser analisada pelo corpo técnico da SEDETEC.

O destaque orçamentário possui previsão no artigo 32 da Lei nº 8.456 de 23.07.2018, daí a possibilidade da pretensa descentralização orçamentária, **desde que para execução de ações de responsabilidade da unidade orçamentária descentralizadora (SEDETEC)**.

Na verdade o que há é transferência do poder de utilização de créditos orçamentários, entre órgãos e unidades. No caso, a SEDETEC/FUNTEC transfere para a FAPITEC o poder de utilizar créditos orçamentários que estejam sob sua responsabilidade. Aqui, sugiro entendimento com a SEFAZ de como operacionalizar tal prática.

Destarte, insisto, o objeto do Termo de Cooperação deve necessariamente fazer parte da programação anual de trabalho da SEDETEC, além de atender o § 3º, art. 32, da Lei nº 8.456/18, de inteira responsabilidade dos envolvidos. Vejamos:

"§3º A adoção do regime de descentralização de créditos orçamentários somente deve ser permitida para cumprimento, pela unidade executora, da finalidade da ação objeto da descentralização expressa na Lei Orçamentária anual e a despesa a ser realizada esteja efetivamente prevista ou se enquadre na respectiva dotação;" (grifei)

Resumindo, a descentralização consiste em que a **SEDETEC/FUNTEC descentraliza o crédito que lhe foi dotado para que a FAPITEC/SE execute programa por ela (SEDETEC)**, ou seja, de sua programação anual. A execução da despesa orçamentária antes prevista para a SEDETEC será realizada por outro órgão ou unidade (FAPITEC/SE).



ESTADO DE SERGIPE
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA ESPECIAL DOS ATOS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Portanto, o objeto do Termo de Cooperação deve enquadrar-se na exigência acima. Caso contrário, abstenha-se a SEDETEC de formalizar o instrumento.

O Termo ou Acordo de Cooperação Técnica serve para ajustar a descentralização de créditos.

Também não é possível no Termo de Cooperação a existência de interesses antagônicos, mesmo disfarçado de repasse de recursos; de inclusão de taxa de administração ou de serviços, sob pena de desvio de finalidade e ilegalidade.

Por outro lado, em se tratando de destaque orçamentário, tanto a SEDETEC como a FAPITEC/SE, por seus dirigentes, são solidariamente responsáveis pelos recursos utilizados neste ajuste, objeto do destaque.

Repito, a Lei Estadual nº 8.456 de 23.07.2018, no artigo 32, possibilitou a descentralização de recursos entre órgãos e entidades da administração pública, regulada através de Termo de Cooperação, que vem a ser delegação de atribuição para realização de ação constante da sua programação anual de trabalho. Caso contrário, não deve haver destaque orçamentário. Repito mais uma vez e fica o alerta.

Assim, desde que atendida a exigência do parágrafo acima, o destaque orçamentário, enfim, não implica em transferência de recursos entre órgãos ou entidades, até porque é vedado constitucionalmente. Mas, diante de dotação orçamentária específica do 1º partícipe, o mesmo permite que o 2º partícipe utilize o seu sistema para o empenho e liquidação da despesa, ou seja, o 2º partícipe opera o orçamento do primeiro.

No mais, atenda-se o disposto no artigo 116 da Lei nº 8.666/93, além de rigorosa observação ao disposto no artigo 32 da Lei Estadual nº 8456/2018.

IV - CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, opino, de forma condicionada e restrita, pela possibilidade da presente



ESTADO DE SERGIPE
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA ESPECIAL DOS ATOS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

minuta de Termo de Cooperação Técnica - Destaque Orçamentário, tudo na forma deste parecer e atendido, na íntegra, o artigo 32 da Lei Estadual 8.456/2018, restritivamente e com ressalvas, sob pena de ilegalidade e responsabilidade, devendo a SEDETEC consultar a Secretaria de Estado da Fazenda - SEFAZ para fins de operacionalização do destaque orçamentário, se possível sua efetivação.

Este é o parecer.

Submeto as presentes considerações a superior apreciação.

Aracaju, 15 de fevereiro de 2019.


Wellington Mates do Ó
Procurador do Estado

