

## SECRETARIA DE ESTADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS

**Parecer ASJUR/SEASDH nº 105/2016 – ACMP – Anna Carolina Migueis Pereira**

Direito Administrativo. Exame de Minuta de Decreto que Visa a Estabelecer a Dispensa Temporária de Aplicação de Sanções e Autorizar Repasses de Parcelas em Atraso no Âmbito de Convênios e Parcerias Firmados pela Administração Pública Estadual. Mora do Estado nos Repasses Devidos. Descumprimento dos Requisitos de Habilitação pelas Entidades em Razão da Mora Estadual. Medida de Caráter Transitório. Atividades Essenciais. Prestação de Serviços à População Carente. Razoabilidade. Decretos Estaduais nº 31.896/2001 e 43.067/2011. Considerações.

- I -

O presente processo trata de minuta de decreto encaminhada pela Fundação para a Infância e Adolescência do Estado do Rio de Janeiro – FIA/RJ dispendo sobre “a dispensa temporária de apresentação de certidões para a realização dos repasses advindos das parcerias firmadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública estadual, nas hipóteses que especifica” (fl. 08).

Os autos estão instruídos às fls. 05/07 com consulta à Coordenadoria Jurídica da FIA, formulada pela Sra. Presidente, RENATA IGNARRA, explicitando os “considerandos” da consulta e indagando acerca da possibilidade de “(i) aplicação analógica do Decreto nº 45.387/2015, que versa sobre contratos, às parcerias realizadas por esta Fundação, ou, diante da impossibilidade, (ii) provocarmos a edição de um novo decreto, que atenda aos convênios e parcerias advindas da Lei nº 13.019/201, a fim de que flexibilize as exigências pertinentes à apresentação das certidões exigidas para manutenção das condições de habilitação, viabilizando, assim, a manutenção das parcerias da Fundação, uma vez que os atendimentos realizados são de caráter contínuo e essencial; (iii) havendo a possibilidade de edição do supramencionado decreto, segue anexa minuta para análise e considerações”.

Às fls. 08/10, consta minuta de decreto elaborada pela Presidência da FIA/RJ.

Às fls. 11/14, situa-se o Parecer CJ/FIA/PRI nº 12/2016, opinando, em síntese, pela inviabilidade de aplicação analógica do Decreto nº 45.387/2015 às parcerias e pela possibilidade de prosseguimento da minuta de decreto, desde que “acompanhada de justificativa, com a demonstração detalhada das atividades desenvolvidas pelas instituições parcerias e também com a demonstração de que o atendimento, decorrente do desenvolvimento dos Programas Sociais, não pode ser

interrompido por ser essencial às crianças e aos adolescentes encaminhados pela Fundação”.

À fl. 15, tem-se o encaminhamento dos autos à Diretoria de Promoção Social, para “elaboração de justificativa que descreva de forma pormenorizada, as atividades desenvolvidas pelas instituições parceiras e a necessidade de manutenção das atividades diante de seu caráter essencial”.

Às fls. 16/17, consta manifestação da Sra. Diretora de Promoção Social, Tânia Gil Aparecido, atestando a essencialidade das parcerias firmadas pela FIA/RJ, da qual vale destacar o seguinte:

*“A necessidade de parceria da FIA/RJ com organização da sociedade civil organizada não substitui o Estado, mas complementa e auxilia na resolução dos problemas sociais. Dessa forma, evita-se a interrupção de um programa de caráter contínuo, que não pode deixar de fornecer atenção de alta complexidade à população que se encontra sob a proteção do Estado, sob pena de coloca-la em grave situação de risco intercorrente, invertendo-se gravemente os resultados historicamente pretendidos pelas políticas públicas em curso”.*

Por fim, às fls. 18/19, tem-se o encaminhamento do processo a esta ASJUR/SEASDH para análise da juridicidade da minuta de decreto apresentada às fls.08/10, valendo destacar o seguinte trecho:

*“O almejado decreto servirá para assegurar a manutenção das atividades desempenhadas por esta Fundação em parceria com as instituições conveniadas – cuja relevante importância destacada pela Diretora de Promoção Social (fls. 16/17), merece uma atenção especial -, pois aquelas em razão dos atrasos nos repasses não estão conseguindo manter a regularidade na apresentação das certidões exigidas para recebimento dos valores.*

*O questionamento, ora levantado, é relevante diante da notória crise financeira enfrentada pelo Estado do Rio de Janeiro, que não está repassando os recursos necessários para que a Fundação honre tempestivamente com os compromissos financeiros pactuados, conforme previsto nos cronogramas de desembolsos.*

*Ademais, estamos efetuando os repasses às instituições com atraso considerável e a falta de repasses dos valores pactuados, nos prazos previstos nos cronogramas de desembolsos, vem acarretando graves problemas financeiros para as instituições que possuem parceria conosco.*

*Sendo assim, considerando que há algum tempo estamos vivenciando uma grave crise econômica, que acarretou, inclusive, a edição do Decreto nº 45.692 de 17 de junho de*

*2016, que estabeleceu o Estado de Calamidade Pública no âmbito da administração financeira do Estado do Rio de Janeiro.*

*Bem como que o Núcleo de Convênios da Secretaria de Estado da Casa Civil nos comunicou que o Setor Jurídico do órgão entendeu pela inexigência de algumas certidões, conforme o despacho de fl. 06, mas, na prática, por força do art. 14, I da Resolução da Casa Civil nº 350/014, ainda impera a necessidade de exigirmos muitas outras certidões para comprovação da habilitação jurídica, fiscal e econômico-financeira”*

Eis o brevíssimo relatório. Passamos ao mérito.

## -II-

Inicialmente, convém esclarecer que à luz da Lei Estadual nº 5.414/2009, **não compete a esta ASJUR** adentrar no mérito da conveniência e oportunidade dos atos praticados pela Administração Pública, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, tampouco **analisar documentos, o que compete à área técnica desta Secretaria.**

Como dito, os autos em apreço têm por escopo a análise da juridicidade de minuta de decreto dispondo sobre “a dispensa temporária de apresentação de certidões para a realização dos repasses advindos das parcerias firmadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública estadual, nas hipóteses que especifica” (fl. 08).

**Em razão da relevância da matéria e de sua repercussão para toda a Administração Pública estadual, considerou-se recomendável a elaboração de uma minuta substitutiva àquela apresentada às fls. 08/10, redigida em conjunto por esta ASJUR/SEASDH, pela Subsecretaria Jurídica da i. Casa Civil e pela d. PGE, por meio de sua Coordenadoria Geral do Sistema Jurídico (PG-15), a qual segue anexa à presente manifestação.**

**Dessa forma, o parecer analisará a juridicidade não da minuta de fls. 08/10, mas, sim, da minuta substitutiva a ele anexa. Ademais, será feito um exame sucinto, limitando-se aos principais pontos do texto apresentado, na medida em que sua redação se deu diretamente por órgãos do sistema jurídico estadual, inclusive seu órgão central, sem prejuízo da posterior remessa à PGE para manifestação formal acerca da minuta em anexo, haja vista a relevância do tema, na forma do art. 4º, IV da Lei nº 5.414/2009.**

Quanto ao aspecto formal, a expedição de Decretos deve observar a disposição do inciso I do art. 4º do Decreto Estadual nº 31.896/2001<sup>1</sup>, segundo o

---

<sup>1</sup> “Art. 4º - Incumbe aos Secretários de Estado e aos titulares dos demais órgãos diretamente subordinados ao Governador do Estado, observadas as suas respectivas competências, oferecer a exame final do Gabinete Civil proposta para a elaboração de atos normativos ou regulamentares que considerem necessário editar, referidos nos arts. 110, I, II, III e IV, 145, IV e VI, 148, II, e 211, § 3º, da

qual sua proposta, devendo ser oferecida a exame final do Gabinete Civil, constituirá processo ao qual devem ser anexadas a Exposição de Motivos, as Notas Explicativas e as Justificativas para sua edição. *In casu*, ainda que não tenha se atribuído expressamente o nome, pode-se concluir que as manifestações de fls. 05/07, 16/17 e 18/19, lançadas pela i. Presidente da FIA/RJ e pela i. Diretora de Promoção Social da FIA/RJ, apresentam Justificativa, Exposição de Motivos e Notas Explicativas para a edição do ato.

**No entanto, cabe destacar que as manifestações de fls. 05/07, 16/17 e 18/19 foram feitas por representantes da FIA/RJ no exercício da sua competência para se manifestar sobre as políticas públicas desenvolvidas por aquela Fundação, ao passo que a minuta de decreto (tanto a originária de fls. 08/10 quanto a substitutiva ora analisada) prevê a sua aplicação a toda a Administração Pública estadual – direta e indireta. Assim, a justificativa quanto à essencialidade dos convênios e parcerias e à mora de outros órgãos e entidades deverá ser ratificada pela i. Casa Civil antes da publicação do decreto ora pretendido.**

Ainda no que tange à sua análise formal, cabe salientar que o texto proposto deverá observar a estrutura normativa estabelecida pelo art. 5º do referido dispositivo<sup>2</sup> e também os regramentos feitos pelo Decreto Estadual do Rio de Janeiro nº 28.169/2001<sup>3</sup> acerca dos Decretos.

Quanto ao mérito, o art. 1º da minuta fixa a abrangência e o escopo do decreto, estabelecendo que a norma versa sobre a possibilidade de entidades que tenham firmado convênio ou parceria com a Administração Pública estadual, mas

---

Constituição do Estado, à qual constituirá processo no órgão proponente em que serão anexados obrigatoriamente:

I - a exposição de motivos, as notas explicativas e as justificativas para a edição do ato;”

<sup>2</sup> “Art. 5º. O projeto de ato normativo a que se refere o artigo anterior será estruturado em três partes básicas:

I - parte preliminar, compreendendo a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto, a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas e o número do procedimento administrativo;

II - parte normativa, compreendendo o texto das normas de conteúdo substantivo relacionadas com a matéria regulada;

III - parte final, compreendendo as disposições pertinentes às medidas necessárias à implementação das normas de conteúdo substantivo, às disposições transitórias, se for o caso, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação, quando couber.”

<sup>3</sup> “DECRETO

Ato administrativo destinado a prover situações gerais e individuais, abstratamente previstas de modo expresso, ou implícito na lei. São da competência exclusiva dos chefes do Executivo.

O Decreto pode ser:

- regulamentar, visando a explicar a lei e a facilitar a sua execução;
- individual ou coletivo, relacionando-se a situações funcionais.

Suas partes componentes são:

1. Preâmbulo

1.1. Título (a palavra DECRETO), número e data de expedição em letras maiúsculas.

1.2. Ementa da matéria do Decreto, em letras maiúsculas e à direita da página.

1.3. A palavra CONSIDERANDO em letras maiúsculas, seguida de dois pontos à esquerda. Abaixo dela, as considerações discriminadas.

1.4. A palavra DECRETA, em letras maiúsculas e negrito, à esquerda, seguida de dois pontos.”

estejam impossibilitadas de comprovar o atendimento dos requisitos de habilitação previstos na Lei nº 13.019/2014, na Lei nº 8.666/93 e na legislação estadual, não sofrerem penalidades e receberem repasses em atraso.

A justificativa para a medida encontra-se prevista nos autos do processo, mais precisamente nas fls. 05/07, 16/17 e 18/19, em que é destacada a mora da Administração estadual no repasse de parcelas referentes a convênios e parcerias, motivada pela grave crise econômico-financeira que o Estado vem enfrentando, e as dificuldades experimentadas pelas entidades do terceiro setor para manter as condições de habilitação em razão desses atrasos. Noticia-se, inclusive, que este fato levou à não exigência de determinadas certidões pelo Núcleo de Convênios da Casa Civil e à edição do Decreto nº 45.387/2015, que trata da dispensa de aplicação de sanções no âmbito de contratos administrativos.

É também destacada a essencialidade dos convênios e das parcerias celebradas pelo Estado e pela Administração Indireta, cujos objetos são voltados para o atendimento de pessoas carentes e em situação de vulnerabilidade social, representando, portanto, políticas públicas essenciais e caras ao Estado, voltadas para a concretização do sistema da seguridade social, mais precisamente na sua faceta da assistência social, que se dirige justamente para a população mais necessitada.

Além dos argumentos já suscitados, cumpre salientar que, de fato, não parece razoável a aplicação de penalidades a entidades que deixaram de cumprir integralmente os requisitos legais de habilitação em razão de uma mora perpetrada pela própria Administração estadual no repasse de parcelas relativas a convênios e parcerias firmadas pelo poder público estadual. Ademais, a medida apresentada pela minuta ora analisada é transitória, perdurando apenas durante o período em que persistir a crise econômica e financeira vivenciada em todo o Estado do Rio de Janeiro, como deixa claro seu art. 6º, que prevê que a vigência do decreto dar-se-á até 31 de dezembro de 2017.

O art. 2º, por sua vez, traz nos incisos do *caput* as condições para as entidades poderem fazer jus ao regime criado pela normativa, estabelecendo, por exemplo, a necessidade de que o objeto da parceria esteja sendo devidamente executado e atestado, assim como a comprovação da relação de causalidade, pela entidade, entre o descumprimento das condições de habilitação e a mora da Administração.

A minuta também pondera, em seu art. 2º, § 1º, a necessidade de se assegurar a proteção aos trabalhadores empregados pelas entidades do terceiro setor – valor igualmente caro ao Estado Democrático de Direito –, estabelecendo que a dispensa de sanções e a possibilidade de repasses de parcelas em atraso não abrangem instituições que estejam em débito com verbas trabalhistas e com o Sistema da Seguridade Social, a fim de garantir o pagamento de verbas de caráter alimentar e o cumprimento do art. 195, § 3º da Constituição Federal de 1988.

Já o art. 3º demonstra preocupação com o atendimento das condições

impostas no artigo anterior para aplicação da dispensa de sanção e da autorização para pagamento de parcela em atraso, determinando, em caso de seu descumprimento, a notificação da entidade para apresentação de defesa, a fim de que seja avaliado o cabimento da denúncia da parceria, eventual aplicação de penalidade administrativa e instauração de tomada de contas especial.

O art. 4º explicita a possibilidade de prorrogação dessas parcerias e convênios nos casos em que o atraso por parte da Administração no pagamento das parcelas devidas às organizações do terceiro setor acarrete retardo na execução do Plano de Trabalho, limitada a prorrogação ao exato período do atraso de repasse de recursos verificado, devendo ser formalizadas as necessárias adaptações ao plano de trabalho, mediante termo aditivo. A medida parece igualmente razoável, na medida em que o dispositivo trata de atrasos na execução do Plano de Trabalho ocasionados pela mora da própria Administração, permitindo que o objeto da parceria seja executado dentro de novo cronograma fixado levando-se em consideração esse atraso por parte do poder público.

Indo adiante, o art. 5º traz para as entidades a obrigação de demonstrarem o emprego de recursos recebidos em razão deste decreto no cumprimento dos requisitos de habilitação em até 30 (trinta) dias do recebimento de cada parcela em atraso (*caput*), bem como de comprovar o cumprimento integral desses requisitos em até 30 (trinta) dias do recebimento da última parcela em atraso (§ 1º). O dispositivo demonstra preocupação do gestor estadual em garantir que, uma vez reduzida ou cessada a mora do poder público – e, portanto, não mais persista a razão que levou a eventual descumprimento dos requisitos de habilitação –, a entidade regularize sua situação jurídica e fiscal, sob pena de aplicação das sanções cabíveis, a critério da autoridade administrativa (§ 4º).

Os §§ 2º e 3º do art. 5º versam sobre a possibilidade de prorrogação dos prazos previstos no *caput* e no § 1º para a entidade comprovar sua regularização jurídica e fiscal, estabelecendo: (i) como regra geral, a possibilidade de prorrogação por igual período mediante requerimento fundamentado da organização ou entidade, instruído documentação que comprove a tentativa de regularização das certidões de habilitação junto às repartições públicas competentes; e (ii) como regra especial, a possibilidade de prorrogação desses prazos por 180 (cento e oitenta) dias no caso de parcerias e convênios cujos objetos visem ao atendimento e à concretização do disposto nos arts. 227 e 230 da CF/88.

Por fim, quanto às disposições do § 3º do art. 5º, vale salientar que os arts. 227 e 230 da CF/88 tratam do dever do Estado de desenvolver políticas públicas voltadas para o atendimento de crianças, adolescentes, pessoas com deficiência e idosos, seguimentos sociais ainda mais vulneráveis e, portanto, sujeitos a uma proteção estatal ainda mais robusta, o que justifica a inclusão da regra especial.

**-III-**

À vista do exposto, **observadas as considerações feitas no presente parecer, sobretudo no que se refere à necessidade de ratificação da justificativa apresentada quanto à essencialidade das parcerias e dos convênios e da mora de outros órgãos e entidades pela i. Casa Civil, tendo em vista que as justificativas apresentadas às fls. 05/10, 16/17 e 18/19 referem-se exclusivamente à FIA/RJ, e sem adentrar em questões de ordem técnica, os quais se desviam das competências desta ASJUR, não se vislumbram óbices de natureza jurídica para a edição do ato normativo em análise, opinando-se pelo regular prosseguimento do feito.**

**À Subsecretaria Executiva, para ciência e posterior encaminhamento à d. PGE, nos termos do art. 4º, IV da Lei nº 5.414/2009.**

Rio de Janeiro, 29 de agosto de 2016.

**ANNA CAROLINA MIGUEIS PEREIRA**  
Procuradora do Estado  
Assessora-Chefe da ASJUR/SEASDH

Processo nº E-23/002/639/2016

Visto. Aprovo o Parecer nº 105/ACMP/ASJUR/SEASDLI/2016, da lavra da Procuradora do Estado ANNA CAROLINA MIGUEIS PEREIRA, atualmente ocupando o cargo de Assessora-Chefe da Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos, devidamente chancelado pela Procuradora-Chefe da Coordenadoria Gerai do Sistema Jurídico, FABIANA MORAIS BRAGA MACHADO, que concluiu pela viabilidade jurídica da edição de Decreto autorizando que as organizações sociais e as demais entidades do terceiro setor - que tenham firmado parcerias com a Administração Pública Estadual Direta e Indireta e que estejam sofrendo atraso no repasse das verbas devidas pelo ente público - sejam temporariamente dispensadas de sofrer penalidades em razão da impossibilidade de cumprir os requisitos de habilitação.

Cabe assinalar, de início, que a minuta de Decreto ora proposta guarda similitude de meios e fins com o Decreto Estadual nº 45.387, de 28.09.15, que dispôs "sobre a dispensa temporária de aplicação da sanção administrativa e rescisão dos contratos firmados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual".

O suporte fático do Decreto ora em exame é idêntico ao do Decreto Estadual nº 45.387/15: o impacto da crise econômica nas relações contratuais e convencionais do Estado do Rio de Janeiro e a necessidade de compatibilizar e adequar as

consequências que advém deste cenário com vistas à preservação e manutenção de públicos interesses, evitando-se, em especial, no campo do terceiro setor, um indesejável retrocesso social.

Conforme destacado no opinamento, a medida ora proposta tem por objetivo maior garantir a continuidade do atendimento de importantes políticas públicas promovidas pelo Estado direcionadas a parcela da população vulnerável (crianças, adolescentes, portadores de necessidades especiais, idosos, entre outros grupos que necessitam de assistência especial do Poder Público), num cenário de grave crise financeira do Estado.

Note-se que, não obstante a tendência atual de interpretação estrita de normas de direito financeiro, é evidente que o estabelecimento, pela própria Constituição (art. 227 e 230), de um dever de atuação do Estado em relação a idosos, crianças, adolescentes, e portadores de deficiência, (dever duplamente adjetivado no caso das crianças e adolescentes), não pode passar despercebido por parte da legislação financeira e da administração pública, sobretudo quando certas falhas decorrem de omissões do próprio estado.

Por isso, a minuta de Decreto — cuidadosamente redigida e revisada por integrantes de diversos órgãos jurídicos a partir dos fatos narrados pelos agentes públicos competentes — não descurou de flexibilizar exigências e atenuar sanções na exata medida da sua direta relação lógica com o inadimplemento do ente público, evitando, com isso, conferir privilégios desnecessários ou benefícios indevidos para as entidades do terceiro setor.

Certo é que a minuta de Decreto ora em exame, bem como o próprio Decreto nº 45.387/15, são exemplos de iniciativas que visam preservar o interesse público e a própria estabilidade dos contratos e das parcerias, guardando natureza de atos normativos excepcionais e provisórios, mas que, sobretudo, tem por objetivo dotar o gestor de instrumentos pragmáticos capazes de enfrentar os desafios que a governança contratual enfrenta em tempos de grave crise econômica

A valoração na edição do ato normativo é essencialmente discricionária, mas encontra justificação razoável nas manifestações técnicas que instruem o processo que, ao fim e ao cabo, não destoam da realidade vivenciada pelo Estado do Rio de Janeiro.

À Casa Civil, em prosseguimento.

Rio de Janeiro, 30 de agosto de 2016.

**RODRIGO TOSTES DE ALENCAR MASCARENHAS**  
Procurador-Geral do Estado em Exercício