

A IMPORTÂNCIA DOS PARECERES DA AGU PARA A SEGURANÇA JURÍDICA DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

MICHELLE MARRY

ADVOGADA DA UNIÃO

MESTRE EM DIREITO CONSTITUCIONAL

COORDENADORA-GERAL DE ORIENTAÇÃO E DIRETORA SUBSTITUTA NO

DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS

JURÍDICOS DECOR/CGU/AGU



@MICHELLEMARRYADV

- 
- Análise do impacto dos pareceres na segurança jurídica dos processos de transferências voluntárias.
 - Pareceres como instrumento de estabilização e previsibilidade jurídica.
 - Discussão sobre a contribuição dos pareceres para a boa governança pública.

► **Decreto nº 11.328, e 1º de janeiro de 2023:**

Art. 1º A Advocacia-Geral da União, cujo titular é o Advogado-Geral da União, é a instituição que **representa judicial e extrajudicialmente a União** e, por meio da Procuradoria-Geral Federal, suas autarquias e fundações.

[...]

§ 2º As Consultorias Jurídicas junto aos Ministérios são órgãos de execução da Advocacia-Geral da União, integrantes da estrutura organizacional dos respectivos Ministérios, e subordinadas, técnica e juridicamente, ao Advogado-Geral da União.

► **Decreto nº 11.328, e 1º de janeiro de 2023:**

Art. 2º A Advocacia-Geral da União tem a seguinte estrutura organizacional:

II - órgãos de direção superior:

c) Consultoria-Geral da União:

11. Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos;

► Decreto nº 11.328, e 1º de janeiro de 2023:

Art. 28. À Consultoria-Geral da União compete:

I - **colaborar** com o Advogado-Geral da União **na consultoria e no assessoramento jurídicos ao Presidente da República;**
[...]

IV - assistir o Advogado-Geral da União no controle interno da legalidade dos atos da administração pública federal;

V - **emitir manifestações jurídicas e, se necessário, submeter ao Advogado-Geral da União proposta de solução de controvérsias entre os órgãos consultivos que lhe são subordinados e os órgãos jurídicos integrantes da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, da Procuradoria-Geral Federal, da Procuradoria-Geral do Banco Central, da Procuradoria-Geral da União, da Secretaria-Geral de Consultoria, da Secretaria-Geral de Contencioso e da Corregedoria-Geral da Advocacia da União;**

VIII - prestar assessoramento jurídico ao Advogado-Geral da União em assuntos internos da Advocacia-Geral da União; e

➤ **Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993:**

Art. 40. Os pareceres do Advogado-Geral da União são por este submetidos à aprovação do Presidente da República.

§ 1º **O parecer aprovado e publicado juntamente com o despacho presidencial vincula a Administração Federal**, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento.

§ 2º **O parecer aprovado, mas não publicado, obriga apenas as repartições interessadas,** a partir do momento em que dele tenham ciência.

Art. 41. Consideram-se, igualmente, pareceres do Advogado-Geral da União, para os efeitos do artigo anterior, **aqueles que, emitidos pela Consultoria-Geral da União, sejam por ele aprovados e submetidos ao Presidente da República.**

➤ Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993:

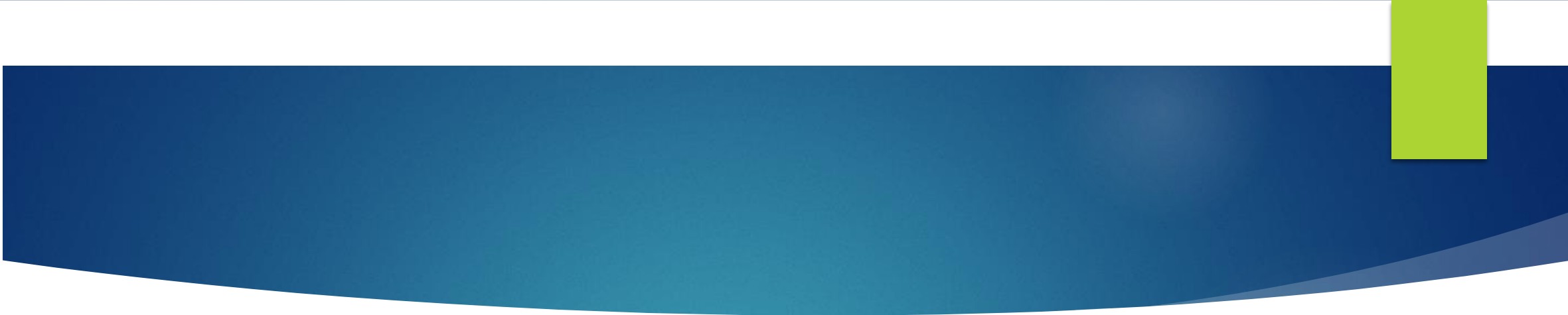
Art. 42. **Os pareceres das Consultorias Jurídicas**, aprovados pelo Ministro de Estado, pelo Secretário-Geral e pelos titulares das demais Secretarias da Presidência da República ou pelo Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, obrigam, também, os respectivos órgãos autônomos e entidades vinculadas.

Art. 43. A Súmula da Advocacia-Geral da União tem caráter obrigatório quanto a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 desta lei complementar.

► **LINDB/LEI Nº 13.655, DE 25 DE ABRIL DE 2018.:**

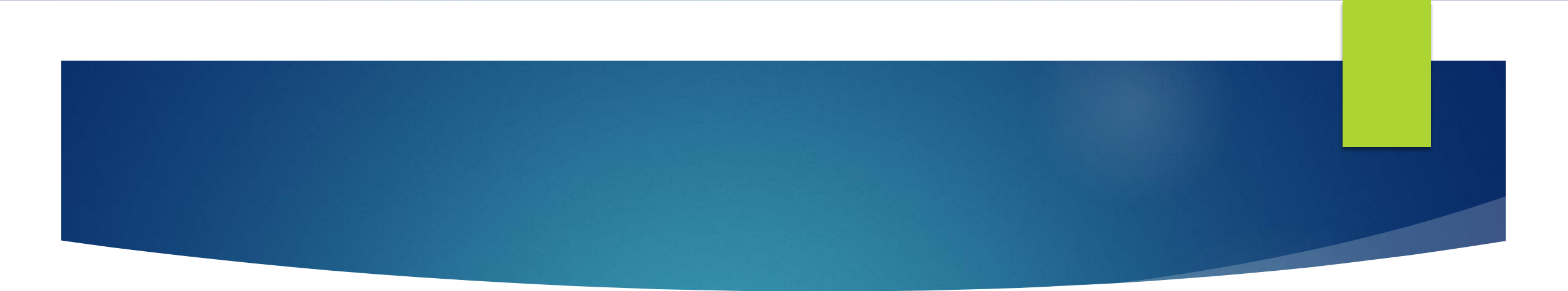
Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas.

Parágrafo único. **Os instrumentos previstos no caput deste artigo terão caráter vinculante** em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão.



► Importância da Uniformização Jurídica:

- Benefícios da padronização na aplicação de normas administrativas;
- Redução de ambiguidades e contradições legais;
- Aumento da segurança jurídica e previsibilidade;



► **Impacto na Eficiência da Administração Pública:**

- Melhoria na tomada de decisões administrativas;
- Economia de recursos e tempo nos processos decisórios;
- Facilitação do controle e fiscalização dos atos administrativos;

► **PARECER n. 00005/2024/CNCIC/CGU/AGU**

❑ **DIRETRIZES PARA INSCRIÇÃO DO INADIMPLENTE NAS TOMADAS DE CONTAS ESPECIAIS A SEREM SUBMETIDAS A JULGAMENTO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.**

II. A inobservância do dever de prestar contas enseja a imediata adoção de providências pelo gestor público com vistas, em regra, à instauração da *tomada de contas especial*, na forma do art. 8º da Lei nº 8.443, de 1992.

2. **É requisito para a inscrição de ente subnacional em cadastro de inadimplentes o julgamento da tomadas de contas especial** ou de outro procedimento específico instituído por lei que permita a apuração dos danos ao erário federal e das respectivas responsabilidades, **desde que cabível à hipótese e possa resultar em reversão da inadimplência**. Garantia do devido processo legal, contraditório e ampla defesa. Inteligência do disposto no art. 5º, LIV, e LV, da Constituição Federal.

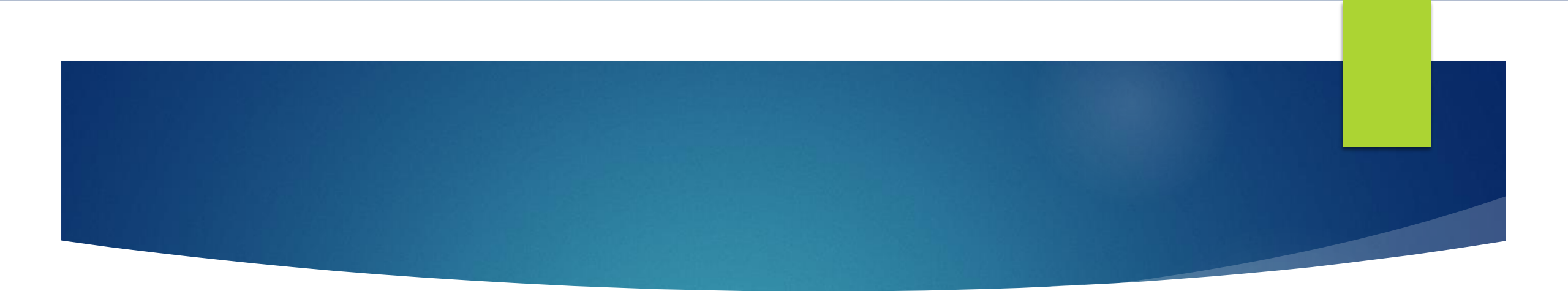
► **PARECER n. 00005/2024/CNCIC/CGU/AGU**

IV. O STF decidiu em sede de Repercussão Geral (Tema nº 327, RE nº 1.067.086-BA), por maioria de votos, que:

a) **toda inscrição de entes federados em cadastro de inadimplentes pressupõe a observância dos princípios constitucionais do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal**;

b) nos casos de (i) **descumprimento parcial ou total de convênio**, (ii) **prestação de contas rejeitada**, ou (iii) **existência de débito decorrente de ressarcimento de recursos de natureza contratual** (salvo os de conta não prestada), a inscrição em cadastro de inadimplentes **somente será possível após o julgamento de tomada de contas especial ou de procedimento análogo perante o Tribunal de Contas**; e

c) nos casos de (i) **não prestação de contas**, (ii) **não fornecimento de informações**, (iii) **débito decorrente de conta não prestada**, ou (iv) **quaisquer outras hipóteses em que incabível a *tomada de contas especial***, a inscrição em cadastro de inadimplentes somente será possível **após a devida notificação do ente faltoso e o decurso do prazo nela previsto** (conforme constante em lei, regras infralegais ou em contrato). **Dispensa da prévia instauração do procedimento de Tomada de Contas Especial para inscrição do ente nos cadastros federais.**



▶ PARECER n. 00009/2024/CNCIC/CGU/AGU

□ VIGÊNCIA NOS CONVÊNIOS E INSTRUMENTOS CONGÊNERES

❖ Orientação Normativa 44/2014

| - A vigência dos convênios e instrumentos congêneres deverá ser dimensionada segundo o prazo previsto para o alcance das metas traçadas no plano de trabalho, não se aplicando os arts. 106 e 107 da Lei nº 14.133, de 2021.

► PARECER n. 00009/2024/CNCIC/CGU/AGU

❑ VIGÊNCIA NOS CONVÊNIOS E INSTRUMENTOS CONGÊNERES

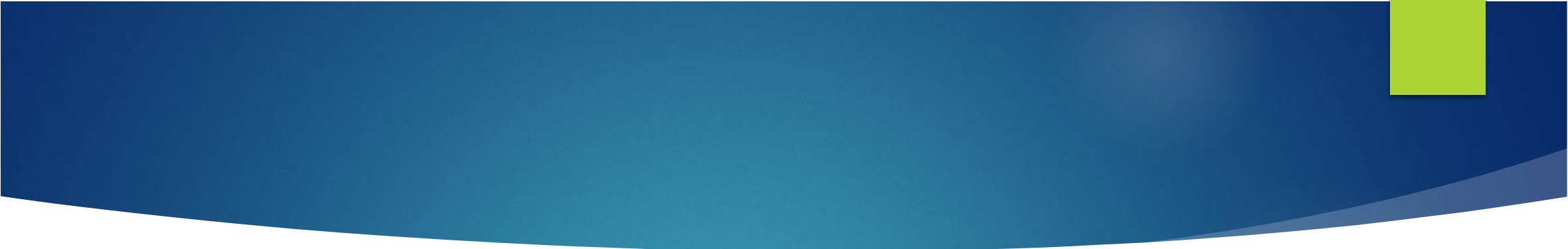
II - Por via de regra, **não é admitida a vigência por prazo indeterminado, ressalvadas as hipóteses previstas em norma legal ou infralegal**, devendo constar no plano de trabalho o **respectivo cronograma de execução**, salvo no caso de sua expressa dispensa pela respectiva norma regulamentadora.

III - É vedada a inclusão posterior de metas que não tenham relação com o objeto inicialmente pactuado.

► PARECER n. 00002/2020/CNCIC/CGU/AGU (Parecer GM-27)

❑ AÇÕES SOCIAIS. DEFINIÇÃO. SUSPENSÃO DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS.

1. De acordo com o art. 25, § 3º, da Lei Complementar nº 101/2000; art. 26, caput, da Lei nº 10.522/02; e art. 13, caput, Lei nº 13.756/18; **configuram exceções ao regime de impedimentos para transferências voluntárias: educação, saúde, assistência social, garantia da segurança pública, execução da Lei Penal, preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio, proteção às vítimas e testemunhas, ações de defesa nacional, ações na faixa de fronteira, ações sociais, dentre outros que tenham previsão legal específica, desde que haja fundamento constitucional que dê suporte à exceção criada legalmente.**



▶ PARECER n. 00002/2020/CNCIC/CGU/AGU (Parecer GM-27)

❑ **AÇÕES SOCIAIS. DEFINIÇÃO. SUSPENSÃO DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS.**

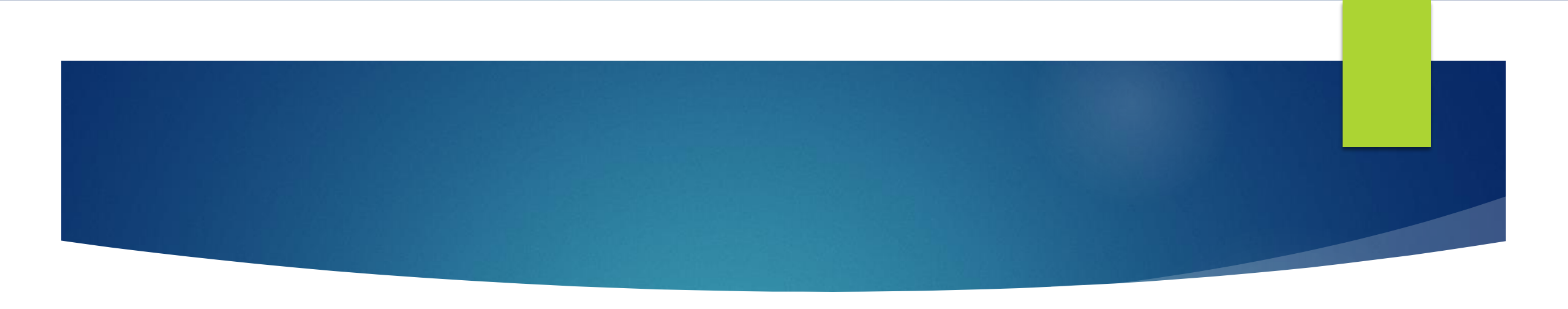
❖ **LEI Nº 10.522, DE 19 DE JULHO DE 2002:**

Art. 26. Fica **suspensa a restrição para transferência de recursos federais** a Estados, Distrito Federal e Municípios **destinados à execução de ações sociais ou ações em faixa de fronteira**, em decorrência de inadimplementos objetos de registro no Cadin e no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI. (Redação hodiernamente dada pela Lei nº 12.810, de 2013).

► PARECER n. 00002/2020/CNCIC/CGU/AGU (Parecer GM-27)

❑ **AÇÕES SOCIAIS. DEFINIÇÃO. SUSPENSÃO DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS.**

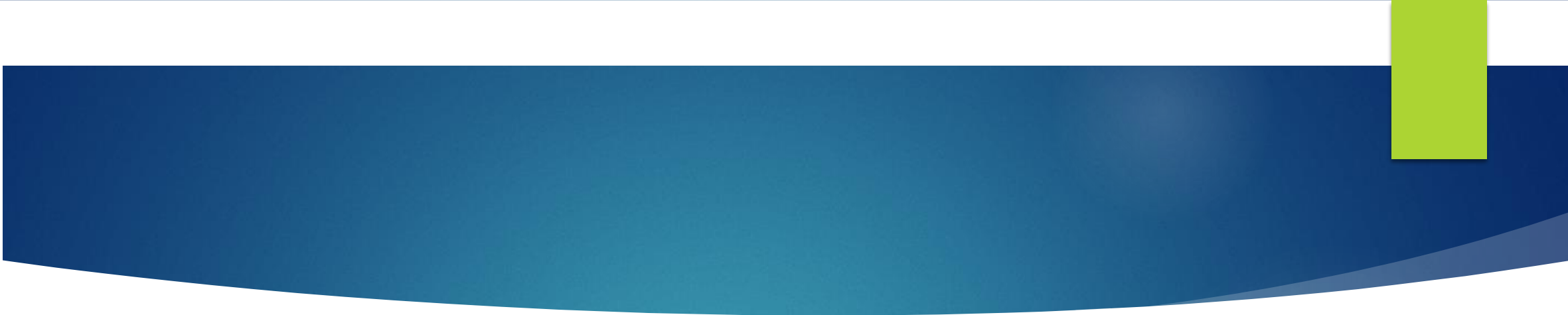
3. O conceito e reconhecimento do que sejam as *ações sociais*, para os fins do art. 26 da Lei nº 10.522, de 2002, **são concretizados e identificados através de duas premissas:** (a) **a ação, objeto da transferência voluntária “deve objetivar o atendimento de um direito social”;** e (b) “deve ter caráter obrigatório para o Poder Público”, sendo que esta segunda premissa “explica a natureza excepcional da norma em comento: a União não poderia deixar de executar as ações em benefício dos cidadãos titulares dos direitos sociais apenas porque o Estado, o Distrito Federal e o Município onde eles residem não cumpriram as obrigações assumidas anteriormente. Isso seria punir os cidadãos pela desídia de administradores, postura que certamente não encontra respaldo constitucional”.



► PARECER n. 00002/2020/CNCIC/CGU/AGU (Parecer GM-27)

❑ **AÇÕES SOCIAIS. DEFINIÇÃO. SUSPENSÃO DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS.**

4. Assim, **em conformidade com os Tribunais pátrios, encontra-se fundamento constitucional para caracterizar como "ações sociais" o objeto que visa o atendimento dos direitos sociais assegurados aos cidadãos**, como aquelas mencionadas na Constituição Federal, nos artigos 6º, 193, 194, 196, 201, 203, 205, 215 e 217 (alimentação, moradia, segurança, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados, ordem social, seguridade social, saúde, previdência social, assistência social, educação, cultura e desporto).



► PARECER n. 00002/2020/CNCIC/CGU/AGU (Parecer GM-27)

❑ AÇÕES SOCIAIS. DEFINIÇÃO. SUSPENSÃO DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS.

6. Segundo o art. 20, § 2º, da CF, a faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei. Conforme o art. 26, caput, da Lei nº 10.522/02, a hipótese fora prevista pelo legislador de forma independente e sem qualquer ligação com direitos sociais. Por conseguinte, **não cabe ao intérprete subordinar a determinação do seu sentido e alcance às demais esparsamente especificadas pelo legislador**. Salvo o advento de expressa disposição legal em contrário, se por outro motivo não estiver impedido o repasse, as transferências voluntárias voltadas às ações em faixa de fronteira não estão adstritas ao regime das vedações para transferência de recursos a que se refere o art. 26 da Lei nº 10.522, de 2002, independentemente da natureza do objeto pactuado.

► PARECER n. 00001/2023/CNCIC/CGU/AGU

❑ **SUSPENSÃO DE RESTRIÇÕES EM TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS**

Em síntese, a questão controvertida cinge-se a revelar se a dispensa de comprovação de adimplência pelos municípios de até cinquenta mil habitantes, assegurada por lei ordinária (LDO/2021), teria o condão de confrontar normas derivadas de outra espécie (lei complementar) ou envergadura legislativa (Constituição Federal) que exigem a manutenção da regularidade pelo ente conveniente em cadastros ou sistemas de informações financeiras, contábeis e fiscais, para fins de emissão de nota de empenho, da realização das transferências de recursos e da assinatura dos instrumentos transferência voluntária.

► **PARECER n. 00001/2023/CNCIC/CGU/AGU**

❑ **SUSPENSÃO DE RESTRIÇÕES EM TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS**

❖ **Orientação Normativa 81/2024:**

I - As exceções previstas em lei ordinária que permitem a celebração de uma transferência voluntária mesmo em caso de inadimplência do ente conveniente ou não cumprimento de uma das condições para celebração do instrumento, possuem plena validade e eficácia, aplicando-se ainda que a inadimplência se refira a condição prevista em Lei Complementar. Isso, porque: (i) a aplicação de uma exceção para realização da transferência não afasta uma exigência ao ente político disposta na mesma norma; (ii) a lei ordinária pode disciplinar matéria sobre a qual a Constituição Federal não reservou à lei complementar; e (iii) o tema atinente às transferências voluntárias (critérios/exigências/restrições/condições) não é restrito à reserva de lei complementar.

► **PARECER n. 00001/2023/CNCIC/CGU/AGU**

❑ **SUSPENSÃO DE RESTRIÇÕES EM TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS**

II - A exceção prevista em lei somente não será aplicada se a própria Constituição Federal definir o requisito como obrigatório para realizar transferências voluntárias, a exemplo da regularidade no pagamento de precatórios judiciais (art. 104, parágrafo único, ADCT), do cumprimento das regras gerais de organização e de funcionamento de regime próprio de previdência social (art. 167, XIII, CF) e do cumprimento dos limites com despesas de pessoal (art. 169, §2º, CF).

► PARECER n. 00001/2023/CNCIC/CGU/AGU

❑ SUSPENSÃO DE RESTRIÇÕES EM TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

III - São juridicamente válidas as exceções eventualmente dispostas em Lei de Diretrizes Orçamentária, que porventura exclua a exigência de regularidade fiscal nos cadastros ou sistemas de informações financeiras, contábeis e fiscais, em relação a convenentes que apresente condição específica que mereça tratamento diferenciado, a exemplo de determinado número de habitantes, hipótese que, contudo, **não afasta a incidência de vedações constitucionais expressas**, tampouco a **exigibilidade e comprovação de outros requisitos estabelecidos em ato normativo veiculado pelo órgão central do sistema que opera as transferências voluntárias, devendo o conveniente, em todo caso, manter o controle e a boa gestão fiscal.**

“Nada que seja realmente importante capaz de mudar a vida das pessoas se constrói sozinho.”

 @michellemarryadv

