



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA
NÚCLEO DE ATENDIMENTO JURÍDICO AOS ÓRGÃOS SETORIAIS E SECCIONAIS
DO SISTEMA ADMINISTRATIVO DE SERVIÇOS JURÍDICOS (NUAJ)

PARECER REFERENCIAL nº 331/2025-PGE/NUAJ/SIE Florianópolis, data da assinatura digital.

Referência: SIE 43084/2025

Assunto: Parecer Jurídico Referencial referente à minuta do Termo de Convênio Simplificado a ser celebrado entre o Estado de Santa Catarina e os Municípios, no âmbito do Programa Estrada Boa Rural

Origem: Secretaria De Estado De Infraestrutura e Mobilidade (SIE)

PARECER JURÍDICO REFERENCIAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. CONVÊNIO SIMPLIFICADO CELEBRADO ENTRE O ESTADO E MUNICÍPIOS NO ÂMBITO DO PROGRAMA ESTRADA BOA RURAL. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS. REGIME SIMPLIFICADO. LEI ESTADUAL N.º 19.379/2025. DECRETOS N.º 1.160/2025 E N.º 766/2024. LEI N.º 19.093/2024.

1. Aplicabilidade restrita à celebração de convênios simplificados entre o Estado de Santa Catarina e os Municípios, no âmbito do Programa Estrada Boa Rural, destinados ao repasse de recursos financeiros para a execução de obras de pavimentação e melhoria da infraestrutura viária rural, em regime de mútua cooperação, nos termos da Lei n.º 19.379/2025 e do Decreto n.º 1.160/2025.
2. Regência subsidiária pelas disposições da Lei n.º 19.093/2024 e do Decreto n.º 766/2024, que disciplinam o regime simplificado de transferências voluntárias e a celebração de convênios administrativos de interesse recíproco.
3. Observância obrigatória das condições de elegibilidade, regularidade fiscal e financeira do ente beneficiário, conforme previsto na legislação aplicável, especialmente nos arts. 9º a 13 do Decreto n.º 1.160/2025. Necessidade de comprovação de atendimento aos critérios técnicos e de capacidade de execução, bem como de aprovação prévia do plano de trabalho pela SIE.
4. Exigência de controle técnico e documental pelos agentes financeiros (BRDE e BADESC), com previsão de prestação de contas intermediária e final, de forma a garantir a accountability e a eficiência na execução das obras.
5. Aplicação das restrições dos arts. 73, VI, "a", da Lei n.º 9.504/1997, e 42 da Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), quanto à celebração e execução de convênios em ano eleitoral e nos dois últimos quadrimestres de mandato, exigindo-se justificativa e comprovação de disponibilidade financeira.



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA
NÚCLEO DE ATENDIMENTO JURÍDICO AOS ÓRGÃOS SETORIAIS E SECCIONAIS
DO SISTEMA ADMINISTRATIVO DE SERVIÇOS JURÍDICOS (NUAJ)

6. Parecer referencial aplicável apenas quando a minuta reproduzir fielmente o modelo examinado e estiver acompanhada dos documentos indicados na fundamentação. Dispensa de análise jurídica individualizada, desde que a autoridade competente ateste expressamente o enquadramento aos termos desta manifestação, nos moldes do art. 4º da Portaria GAB/PGE n.º 40/2021.
7. Necessidade de submissão prévia à Consultoria Jurídica setorial nos casos não abrangidos por este referencial ou quando houver dúvida jurídica específica manifestada pela autoridade competente.
8. Parecer Jurídico Referencial com validade condicionada à aprovação do Procurador-Geral do Estado, conforme artigo 2º da Portaria GAB/PGE n.º 40/2021.

Senhor Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica,

I- RELATÓRIO

Trata-se de pedido de emissão de Parecer Jurídico Referencial, previsto no art. 85-A do Decreto Estadual nº 1.485/2018 (Regimento Interno da Procuradoria-Geral do Estado) e regulamentado pela Portaria GAB/PGE nº 40/2021, que dispõe sobre a forma, as condições de emissão e a aplicação dos pareceres referenciais no âmbito da Administração Pública estadual.

O propósito deste parecer é examinar, de modo uniforme e padronizado, a minuta do Termo de Convênio Simplificado a ser celebrado entre o Estado de Santa Catarina e os Municípios catarinenses, para formalização de transferências voluntárias de recursos, nos termos do art. 17-A da Constituição do Estado, regulamentado pela Lei Estadual nº 19.093/2024.

A solicitação foi encaminhada pela Coordenadoria do Programa Estrada Boa Rural, vinculada à Secretaria de Estado da Infraestrutura e Mobilidade (SIE), visando à análise jurídica da minuta que servirá de modelo padrão para os ajustes a serem firmados no âmbito do Programa Estrada Boa Rural, instituído pela Lei nº 19.379, de 18 de julho de 2025, e regulamentado pelo Decreto nº 1.160, de 9 de setembro de 2025.

O referido Programa tem por finalidade apoiar técnica e financeiramente os Municípios na pavimentação de estradas rurais, de modo a contribuir para a melhoria da infraestrutura viária, a segurança do tráfego, a integração regional e o escoamento da produção agrícola e agroindustrial.

De acordo com a legislação de regência, sua execução se dá de forma descentralizada, por meio de convênios simplificados celebrados entre o Estado e os Municípios, com contrapartida municipal que poderá consistir em recursos próprios, bens e serviços mensuráveis ou financiamento junto ao Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) e à Agência de Fomento do Estado de Santa Catarina (BADESC), com encargos subsidiados pelo Estado.

A minuta ora submetida à análise visa assegurar uniformidade jurídica e procedimental na celebração desses instrumentos, observando o regramento específico do Programa e, de



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA
NÚCLEO DE ATENDIMENTO JURÍDICO AOS ÓRGÃOS SETORIAIS E SECCIONAIS
DO SISTEMA ADMINISTRATIVO DE SERVIÇOS JURÍDICOS (NUAJ)

forma supletiva, as disposições da Lei Estadual nº 19.093/2024 e do Decreto nº 766/2024, que disciplinam o regime jurídico das transferências voluntárias no Estado.

É o relatório.

II- FUNDAMENTAÇÃO

II.1- REQUISITOS PARA EMISSÃO DE PARECER REFERENCIAL

O parecer jurídico referencial constitui manifestação técnica emitida pela Procuradoria-Geral do Estado acerca de matérias de caráter recorrente, destinada a uniformizar entendimentos e conferir maior celeridade à atuação administrativa. Sua utilização dispensa a emissão de manifestações individualizadas pelos órgãos consultivos sempre que o caso concreto se amoldar integralmente ao teor do parecer, mediante ateste expresso da área técnica competente.

A confecção de pareceres referenciais com o objetivo de padronizar expedientes administrativos e dar maior celeridade à máquina pública é uma concretização do princípio constitucional da eficiência e encontra previsão, por exemplo, na nova lei de licitações, que prescreve o emprego de instrumentos padronizados (art. 19, inc. IV, da Lei n. 14.133/2021) que inclusive permite a dispensa de análise jurídica em algumas situações, como se verifica:

Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:

[...]

IV - instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

Tal modalidade de manifestação encontra fundamento no artigo 85-A do Decreto nº 1.485/2018, que institui o Regimento Interno da Procuradoria-Geral do Estado, e é regulamentada pela Portaria GAB/PGE nº 40/2021, a qual disciplina as condições, efeitos e procedimentos relativos à sua emissão e aplicação, nos seguintes termos:

Art. 85-A. Poderá ser emitido parecer jurídico referencial quando houver processos e expedientes administrativos de caráter repetitivo para os quais seja possível estabelecer orientação jurídica uniforme.

Nos termos do artigo 3º da Portaria GAB/PGE nº 40/2021, o parecer jurídico referencial poderá ser emitido em hipóteses de processos ou expedientes administrativos de caráter repetitivo, para os quais seja possível estabelecer orientação jurídica uniforme, desde que observados os seguintes pressupostos: i) o volume de processos em matérias similares e recorrentes impacte a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos, e ii) a atividade jurídica envolvida restrinja-se à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de dados ou documentos.

A Portaria GAB/PGE nº 40/2021, em seu artigo 3º, parágrafo único, autoriza a elaboração de parecer jurídico referencial de forma preventiva, sempre que a inovação normativa ou a



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA
NÚCLEO DE ATENDIMENTO JURÍDICO AOS ÓRGÃOS SETORIAIS E SECCIONAIS
DO SISTEMA ADMINISTRATIVO DE SERVIÇOS JURÍDICOS (NUAJ)

reiteração de casos semelhantes exigir resposta uniforme e célere da Procuradoria-Geral do Estado.

Art. 3º. O parecer jurídico referencial poderá ser emitido em caso de existência de processos e expedientes administrativos de caráter repetitivo, para os quais seja possível estabelecer orientação jurídica uniforme, observados os seguintes pressupostos:

[...]

*Parágrafo único. Será admitida a elaboração de parecer jurídico referencial de forma **preventiva ou antecipada** quando, em virtude de alteração ou inovação normativa, o caráter repetitivo ou multiplicador da matéria puder dificultar a atuação do órgão consultivo ou comprometer a celeridade dos serviços administrativos.*

A hipótese ora examinada amolda-se precisamente à previsão contida no parágrafo único do artigo 3º da Portaria GAB/PGE nº 40/2021.

Considerando que o Parecer Referencial nº 8/2024 – PGE (Parecer nº 439/2024), relativo à análise de minuta de Termo de Convênio Simplificado celebrado entre o Estado e Municípios, com fundamento no artigo 17-A da Constituição do Estado de Santa Catarina e na Lei nº 19.093/2024, revelou-se instrumento eficaz de racionalização administrativa, servindo de alicerce para a atuação uniforme dos órgãos técnicos e para a segurança dos gestores municipais e estaduais, mostra-se adequada a adoção da mesma sistemática no âmbito do Programa Estrada Boa Rural.

Ainda que não se verifique, até o momento, volume expressivo de demandas relacionadas ao novo Programa, a edição da Lei nº 19.379/2025 e do Decreto nº 1.160/2025 introduziu inovação normativa substancial, ao instituir modelo específico de política pública voltado à pavimentação de estradas rurais, estruturado em execução descentralizada e conjugação de repasses voluntários e financiamentos subsidiados.

Tal inovação confere caráter potencialmente repetitivo e multiplicador à matéria, uma vez que o instrumento jurídico de formalização – o convênio simplificado – será replicado entre o Estado e a totalidade dos Municípios catarinenses interessados em aderir ao Programa, circunstância que justifica a elaboração do presente Parecer Jurídico Referencial.

Dessa forma, evidencia-se a pertinência e a oportunidade da emissão do presente parecer jurídico referencial de forma preventiva, nos termos do parágrafo único do artigo 3º da Portaria GAB/PGE nº 40/2021, a fim de garantir uniformidade de interpretação, previsibilidade de condutas e celeridade administrativa na implementação do Programa Estrada Boa Rural.

A orientação firmada pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União reforça a legitimidade desse modelo de racionalização consultiva. O Acórdão nº 2.674/2014 – Plenário/TCU reconhece expressamente que a adoção de pareceres jurídicos referenciais e de modelos padronizados de análise constitui boa prática de governança pública, desde que observadas as balizas da legalidade, da impessoalidade e da responsabilidade técnica. Segundo o Tribunal, tais instrumentos promovem economia de recursos, segurança jurídica e uniformidade de entendimentos, atendendo aos princípios da eficiência e da continuidade administrativa (art. 37, caput, da Constituição Federal).



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA
NÚCLEO DE ATENDIMENTO JURÍDICO AOS ÓRGÃOS SETORIAIS E SECCIONAIS
DO SISTEMA ADMINISTRATIVO DE SERVIÇOS JURÍDICOS (NUAJ)

Assim, à luz desse precedente e do marco normativo estadual, a emissão do presente parecer referencial revela-se juridicamente adequada e administrativamente recomendável, traduzindo o compromisso da Procuradoria-Geral do Estado com a eficiência, a unidade de orientação jurídica e a segurança das decisões administrativas no âmbito do Programa Estrada Boa Rural.

II.2 – INCIDÊNCIA DESTE PARECER

O presente parecer tem por finalidade servir como referência jurídica para a celebração de convênios destinados à execução de transferências voluntárias aos Municípios, de que tratam o artigo 17-A da Constituição do Estado de Santa Catarina, a Lei Estadual nº 19.093/2024, a Lei estadual nº 19.379/2025 e o Decreto nº 1.160/2025, com o propósito de auxiliar o gestor público no controle prévio de legalidade administrativa dos atos praticados no âmbito do Programa Estrada Boa Rural.

Tal controle jurídico prévio encontra amparo no artigo 53, § 4º, combinado com o artigo 184, ambos da Lei Federal nº 14.133/2021, que assim dispõem:

*Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará **controle prévio de legalidade** mediante análise jurídica da contratação. [...].*

*§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, **convênios**, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos. [...].*

*§ 5º É **dispensável a análise jurídica** nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros **ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico**.*

Art. 184. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber e na ausência de norma específica, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública, na forma estabelecida em regulamento do Poder Executivo federal.

Sob essa ótica, particularmente relevante o comando normativo insculpido no §5º do mesmo dispositivo, o qual estabelece que nas hipóteses em que o órgão jurídico tenha previamente aprovado minutas padronizadas de editais, contratos e outros instrumentos jurídicos congêneres, será dispensada nova análise quanto ao conteúdo jurídico desses documentos, desde que não haja alteração de substância.

À luz desses dispositivos, a presente manifestação busca subsidiar a atuação administrativa dos gestores públicos e das áreas técnicas envolvidas, conferindo segurança jurídica e uniformidade interpretativa à aplicação do marco normativo que rege o Programa Estrada Boa Rural e os convênios dele decorrentes.



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA
NÚCLEO DE ATENDIMENTO JURÍDICO AOS ÓRGÃOS SETORIAIS E SECCIONAIS
DO SISTEMA ADMINISTRATIVO DE SERVIÇOS JURÍDICOS (NUAJ)

Importa destacar que o presente parecer restringe-se à apreciação das questões jurídicas relacionadas à minuta do Termo de Convênio Simplificado, não abrangendo aspectos de natureza técnica, operacional ou financeira, tampouco juízos de conveniência e oportunidade, que permanecem sob a inteira responsabilidade das áreas técnicas competentes e de seus respectivos gestores, nos limites de suas atribuições legais e regimentais.

Feitas essas considerações, passo ao exame da matéria de fundo.

II.3 – ANÁLISE JURÍDICA DO TERMO DE CONVÊNIO SIMPLIFICADO

II.3.1 – Do conceito e da natureza jurídica do convênio administrativo

Os convênios administrativos são assim conceituados na doutrina:

*“Convênios administrativos são acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para **realização de objetivos de interesse comum dos partícipes**. Convênio é acordo, mas não é contrato. No contrato as partes têm interesses diversos e opostos; no convênio os partícipes têm interesses comuns e coincidentes. Por outras palavras: no contrato há sempre duas partes (podendo ter mais de dois signatários), uma que pretende o objeto do ajuste (obras, serviço, etc.), outra que pretende a contraprestação correspondente (preço ou qualquer outra vantagem), **diversamente do que ocorre no convênio, em que não há partes, mas unicamente partícipes com as mesmas pretensões**. Por essa razão, no convênio a **posição jurídica dos signatários é uma só, idêntica para todos, podendo haver apenas diversificação na cooperação de cada um, segundo suas possibilidades, para a consecução do objeto comum, desejado por todos**.¹ (destacou-se)*

O convênio, portanto, distingue-se do contrato administrativo pela ausência de contraposição de interesses e pela existência de objetivo comum, possuindo natureza de instrumento de cooperação entre entes públicos ou entre estes e entidades privadas sem fins lucrativos, voltado à execução de finalidades de interesse recíproco.

A celebração desses instrumentos rege-se, no que couber, pelas leis que instituem as normas gerais de licitações e contratos administrativos, consoante estabelece o artigo 184 da Lei nº 14.133/2021, aplicável de forma supletiva às transferências voluntárias e aos ajustes de natureza cooperativa.

Corroborando com o disposto na Lei de Licitações e Contratos, o artigo 84, parágrafo único, da Lei nº 13.019/2014, segundo a qual a Lei de Licitações e Contratos rege os convênios entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas e entre entes federados e entidades filantrópicas e sem fins lucrativos autorizadas a participar de forma complementar do Sistema Único de Saúde.

No âmbito estadual, o Decreto nº 733, de 24 de outubro de 2024, “Estabelece normas relativas à transferência de recursos financeiros do Estado mediante convênio ou instrumento

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 407.



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA
NÚCLEO DE ATENDIMENTO JURÍDICO AOS ÓRGÃOS SETORIAIS E SECCIONAIS
DO SISTEMA ADMINISTRATIVO DE SERVIÇOS JURÍDICOS (NUAJ)

congêneres”, autorizando a assinatura desses ajustes para, dentre outras finalidades, viabilizar a aquisição de equipamentos e insumos, reafirmando o papel do convênio como instrumento de execução descentralizada de políticas públicas. Nos termos do referido decreto:

Art. 2º Para fins deste Decreto, considera-se:

*I - **convênio**: acordo que disciplina a transferência de recurso financeiro e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública estadual direta ou indireta e, de outro, entidade privada sem fins lucrativos, outro ente da federação ou consórcio público, visando à execução de programas e ações de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação;*

Embora o conceito acima permaneça válido como diretriz geral, cumpre destacar que o instrumento ora analisado – Termo de Convênio Simplificado – submete-se a regime jurídico próprio, instituído pela Lei nº 19.093/2024 e regulamentado pelo Decreto nº 766/2024, que estabelecem o regime simplificado de celebração de convênios previsto no artigo 17-A da Constituição do Estado de Santa Catarina.

Diferentemente do modelo tradicional disciplinado pelo Decreto nº 733, de 24 de outubro de 2024, o convênio simplificado tem por finalidade racionalizar os procedimentos administrativos, reduzir a burocracia e agilizar a execução de políticas públicas de caráter reiterado, mantendo, contudo, o controle técnico e financeiro essencial à boa governança. Nesse regime, há dispensa de etapas formais complexas, simplificação documental, minuta padronizada, e controle prévio de legalidade concentrado na verificação da aderência ao plano de trabalho aprovado, conforme o artigo 53, § 4º, da Lei nº 14.133/2021.

No caso vertente, o Termo de Convênio Simplificado insere-se precisamente nesse contexto normativo, constituindo o instrumento operacional de execução do Programa Estrada Boa Rural, instituído pela Lei nº 19.379/2025 e regulamentado pelo Decreto nº 1.160/2025, por meio do qual o Estado de Santa Catarina, representado pela Secretaria de Estado da Infraestrutura e Mobilidade (SIE), e os Municípios catarinenses celebram ajustes de cooperação voltados à pavimentação de estradas rurais.

A minuta submetida à análise tem por escopo padronizar a forma e o conteúdo jurídico dos convênios a serem celebrados no âmbito do Programa, garantindo uniformidade interpretativa, simplificação procedimental e segurança jurídica na celebração dos ajustes.

Por sua natureza, o convênio simplificado não possui caráter contratual, mas colaborativo, pautando-se pela mútua cooperação e pela conjugação de esforços financeiros e operacionais entre os partícipes.

Assim, a análise jurídica que se segue concentra-se na verificação da conformidade formal e material da minuta com o marco normativo aplicável, especialmente quanto à regularidade do procedimento de transferência voluntária, à delimitação das responsabilidades das partes, à disciplina de fiscalização e à prestação de contas.

Cumpre ressaltar, entretanto, que a presente manifestação não substitui a análise técnica a ser realizada pela Secretaria demandante, tampouco o exame de mérito administrativo, financeiro ou de conveniência, que permanecem sob a exclusiva competência das áreas responsáveis.



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA
NÚCLEO DE ATENDIMENTO JURÍDICO AOS ÓRGÃOS SETORIAIS E SECCIONAIS
DO SISTEMA ADMINISTRATIVO DE SERVIÇOS JURÍDICOS (NUAJ)

II.3.2 – Da legislação específica do Programa Estrada Boa Rural

A análise jurídica das transferências voluntárias no âmbito do Programa Estrada Boa Rural deve partir da interpretação sistemática e hierarquizada do conjunto normativo aplicável, considerando os critérios clássicos de solução de antinomias, especialmente o da especialidade.

Nessa perspectiva, o Decreto nº 766/2024, que regulamenta a Lei nº 19.093/2024 — diploma geral que dá concretude ao artigo 17-A da Constituição do Estado de Santa Catarina, ao instituir o regime simplificado de celebração de convênios para transferências voluntárias — constitui a norma de caráter geral, aplicável a todos os ajustes dessa natureza no âmbito da Administração Pública Estadual.

Por outro lado, a Lei nº 19.379/2025, que instituiu o Programa Estrada Boa Rural, e o Decreto nº 1.160/2025, que a regulamenta, possuem natureza especial, pois disciplinam, de modo específico, as transferências de recursos destinadas à execução de obras de pavimentação e melhoria da infraestrutura viária rural dos Municípios catarinenses, com características próprias de execução, supervisão e prestação de contas.

Assim, pelo critério da especialidade, a Lei nº 19.379/2025 e o Decreto nº 1.160/2025 prevalecem sobre a legislação geral (Lei nº 19.093/2024 e Decreto nº 766/2024) nas matérias em que disponham de forma diversa ou mais detalhada, aplicando-se subsidiariamente as normas gerais aos pontos em que forem silentes ou omissas, de modo a preservar a coerência do sistema jurídico das transferências voluntárias.

Passa-se, então, a tratar especificamente do Programa Estrada Boa Rural que foi instituído pela Lei nº 19.379, de 16 de janeiro de 2025, com a finalidade de promover a melhoria da infraestrutura viária rural dos Municípios catarinenses, mediante o repasse de recursos financeiros do Estado e a cooperação técnica e operacional entre os entes federativos.

Nos termos do artigo 1º da Lei nº 19.379/2025, o Programa tem por objetivo apoiar os Municípios na execução de obras de pavimentação de estradas rurais, visando à integração territorial, ao escoamento da produção agropecuária e à melhoria das condições de mobilidade e acesso das comunidades rurais.

O artigo 2º da referida lei estabelece que o Programa será executado sob a coordenação da Secretaria de Estado da Infraestrutura e Mobilidade (SIE), com a participação do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) e do Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina (BADESC), designados como agentes financeiros responsáveis pela supervisão técnica e documental das obras, conforme dispuser a regulamentação.

O artigo 3º, inciso III, da Lei nº 19.379/2025, prevê expressamente a padronização normativa e operacional das ações, com base em caderno técnico elaborado pela Secretaria de Estado da Infraestrutura e Mobilidade (SIE). No mesmo dispositivo, o inciso IV dispõe que o Programa se realizará por meio da conjugação de investimentos, com repasse voluntário do Estado aos Municípios e subsídio econômico complementar, cabendo a cada ente a execução das obrigações correlatas à parcela de recursos sob sua responsabilidade.

O artigo 4º da Lei nº 19.379/2025 disciplina a viabilização dos recursos financeiros do Estado por meio de faixas territoriais, cuja fixação foi detalhada no artigo 4º do Decreto nº 1.160, de 28 de outubro de 2025, que regulamenta o Programa Estrada Boa Rural. Para fins de clareza, transcreve-se o referido dispositivo regulamentar:



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA
NÚCLEO DE ATENDIMENTO JURÍDICO AOS ÓRGÃOS SETORIAIS E SECCIONAIS
DO SISTEMA ADMINISTRATIVO DE SERVIÇOS JURÍDICOS (NUAJ)

Art. 4º Para fins de definição dos limites de transferência voluntária e de contrapartida municipal, os Municípios serão classificados conforme sua área territorial, nos seguintes termos:

I – faixa 1: Municípios com área territorial de até 300 km² (trezentos quilômetros quadrados) terão limite de investimento para o Programa, nas duas fases, no valor de R\$ 12.000.000,00 (doze milhões de reais);

II – faixa 2: Municípios com área territorial entre 300,1 km² (trezentos quilômetros quadrados e cem metros) e 800 km² (oitocentos quilômetros quadrados) terão limite de investimento para o Programa, nas duas fases, no valor de R\$ 16.000.000,00 (dezesseis milhões de reais); e

III – faixa 3: Municípios com área territorial superior a 800,1 km² (oitocentos quilômetros quadrados e cem metros) terão limite de investimento para o Programa, nas duas fases, no valor de R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais).

§ 1º O valor máximo repassado voluntariamente pelo Estado será de até R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), limitado a 50% (cinquenta por cento) do custo total de cada trecho apresentado nas duas fases do Programa.

O § 1º do artigo 4º da Lei nº 19.379/2025 fixa que o valor da operação de crédito a ser contratada pelos Municípios fica limitado ao valor concedido pelo Estado por meio de convênio simplificado, o que, na prática, estabelece um teto de repasse estadual por instrumento. Tal limitação deve ser interpretada em consonância com o artigo 17-A da Constituição do Estado de Santa Catarina, que determina que as transferências voluntárias do Estado aos Municípios observarão critérios objetivos e parâmetros definidos em lei.

Nesse sentido, a Lei nº 19.093, de 8 de novembro de 2024, que regulamenta o dispositivo constitucional, estabelece no artigo 2º que os convênios com valor global de até R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) sujeitam-se ao regime simplificado de celebração, desde que observadas as seguintes condições:

Art. 2º. Aos convênios com valor global de até R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) aplicar-se-á o regime simplificado de que trata esta Lei, observadas as seguintes condições:

I – o plano de trabalho aprovado deverá conter parâmetros objetivos para caracterizar o cumprimento do objeto;

II – a minuta do instrumento deverá ser simplificada; e

III – a verificação da execução do objeto deverá ocorrer mediante constatação da compatibilidade com o plano de trabalho.”

Dessa forma, o limite de R\$5 milhões, definido pela Lei nº 19.093/2024, materializa a orientação do artigo 17-A da Constituição Estadual e serve de parâmetro normativo para a adoção do regime simplificado no âmbito do Programa Estrada Boa Rural. O Decreto nº 1.160/2025, ao disciplinar as faixas territoriais e os tetos de investimento, harmoniza-se com essa diretriz,



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA
NÚCLEO DE ATENDIMENTO JURÍDICO AOS ÓRGÃOS SETORIAIS E SECCIONAIS
DO SISTEMA ADMINISTRATIVO DE SERVIÇOS JURÍDICOS (NUAJ)

garantindo a observância do modelo legal e constitucional de transferências voluntárias e assegurando a padronização e a segurança jurídica das celebrações.

Sob essa perspectiva, o artigo 5º da Lei nº 19.379/2025 dispõe que a participação dos Municípios no Programa dar-se-á mediante a assinatura de termo formal com o Estado, instrumento que, conforme a regulamentação, assume a forma de convênio simplificado, precedido da elaboração e aprovação do respectivo plano de trabalho.

No tocante à participação municipal, o artigo 14 da Lei nº 19.379/2025 e o artigo 9º do Decreto nº 1.160/2025 fixam os critérios e requisitos de elegibilidade para adesão ao Programa. Entre eles, destacam-se: a observância dos limites por faixa territorial; a existência de ligação com via pavimentada ou de acesso a equipamentos públicos e áreas de produção; a demonstração de capacidade técnica e financeira do Município; e o atendimento a, pelo menos, um critério econômico-social, tais como o escoamento de produtos agrícolas, o acesso a comunidades rurais ou a integração com cooperativas e empresas do setor produtivo.

O artigo 12 do Decreto nº 1.160/2025 estabelece que a celebração do convênio simplificado está condicionada à apresentação de plano de trabalho detalhado, que constitui requisito essencial à transferência de recursos.

No que se refere ao desembolso dos recursos, o artigo 16 do Decreto nº 1.160/2025 estabelece que o pagamento das parcelas do convênio observará o cronograma físico-financeiro aprovado, mediante liberação em três etapas, conforme segue:

Art. 16. O desembolso do convênio será realizado em 3 (três) parcelas, conforme cronograma físico-financeiro:

I – 50% (cinquenta por cento) após comprovação de aporte da contrapartida;

II – 35% (trinta e cinco por cento) após execução de, ao menos, 80% (oitenta por cento) da primeira parcela; e I

III – 15% (quinze por cento) após visita in loco pelo agente financiador e comprovação da execução de, ao menos, 80% (oitenta por cento) das parcelas anteriores.

A sistemática adotada reforça a lógica de liberação condicionada à execução, conferindo ao Programa uma natureza de controle concomitante, na medida em que cada fase de desembolso depende da efetiva execução física e financeira da etapa anterior, da comprovação documental e da inspeção técnica.

Nesse mesmo sentido, o artigo 12 da Lei nº 19.379/2025 estabelece que a fiscalização das obras é de responsabilidade do Município, sendo certo que a execução é descentralizada e pressupõe a coordenação da SIE, com supervisão técnica e documental desempenhada pelos agentes financeiros (BRDE e BADESC), inclusive mediante acompanhamento periódico do avanço físico-financeiro e verificação *in loco* quando necessário.

Em síntese, o arcabouço normativo do Programa Estrada Boa Rural revela-se juridicamente adequado e sistematicamente coerente: define critérios objetivos de elegibilidade, impõe limites proporcionais de repasse, estabelece controle em múltiplas fases e assegura a



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA
NÚCLEO DE ATENDIMENTO JURÍDICO AOS ÓRGÃOS SETORIAIS E SECCIONAIS
DO SISTEMA ADMINISTRATIVO DE SERVIÇOS JURÍDICOS (NUAJ)

compatibilidade entre a execução descentralizada e a supervisão técnica e financeira pelos agentes designados.

II.3.3 – Da minuta do Termo de Convênio Simplificado e de suas cláusulas essenciais

Em continuidade à análise formal e material da minuta, verifica-se que o documento consolida as disposições obrigatórias do regime simplificado (Lei nº 19.093/2024) e as peculiaridades do Programa Estrada Boa Rural (Lei nº 19.379/2025 e Decreto nº 1.160/2025).

A minuta contempla todas as cláusulas essenciais e operacionais para a execução do objeto, as quais, em sua totalidade, encontram respaldo no ordenamento jurídico estadual.

As Cláusulas Primeira e Segunda estabelecem a base jurídica do ajuste, vinculando-o expressamente ao Plano de Trabalho e ao Projeto aprovados, em estrita observância à exigência fundamental do regime simplificado instituído pela Lei nº 19.093/2024. A minuta preserva, ainda, a conformidade com as regras financeiras e de controle, uma vez que as Cláusulas Terceira e Quarta disciplinam o valor global do ajuste, a contrapartida municipal, bem como a forma de liberação dos recursos em parcelas, o que reforça a racionalidade do desembolso e a prudência fiscal na execução das transferências voluntárias.

As Cláusulas Quinta e Sexta — que tratam, respectivamente, das obrigações do conveniente e das vedações — reproduzem, com fidelidade, as responsabilidades inerentes à gestão de recursos públicos transferidos, incluindo a proibição de desvio de finalidade e a vedação de despesas fora da vigência, ressalvadas aquelas contratadas durante a vigência do ajuste, nos termos do art. 15, §2º, da Lei nº 19.093/2024, o que confere segurança jurídica e previsibilidade à atuação do gestor municipal.

As Cláusulas Oitava e Nona asseguram a necessária flexibilidade e continuidade da execução do ajuste. A Cláusula Oitava admite a formalização de termos aditivos ou apostilamentos, destinados a promover ajustes no Plano de Trabalho, prorrogações de vigência ou adequações de valores, desde que observados os requisitos e limites previstos no art. 13 da Lei nº 19.093/2024, o que reforça a aderência da minuta ao regime jurídico das transferências voluntárias e resguarda a segurança da execução administrativa.

A Cláusula Nona, por sua vez, ao prever a possibilidade de o concedente assumir ou transferir a execução do objeto em caso de paralisação, inadimplemento ou descumprimento das obrigações pelo Conveniente, traduz medida de salvaguarda do interesse público na conclusão da obra. Essa prerrogativa encontra respaldo no princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, garantindo que a finalidade do Programa não seja frustrada por fatos supervenientes imputáveis ao beneficiário, e preservando a continuidade do serviço público e a integridade dos recursos aplicados.

O ponto de maior relevo e inovação na minuta, alinhado à natureza complexa das obras executadas no âmbito do Programa Estrada Boa Rural, reside na Cláusula Sétima – Da Supervisão da Obra, que introduz a figura da prestação de contas intermediária, diretamente inspirada na sistemática do artigo 17 do Decreto nº 1.160/2025, que assim dispõe:



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA
NÚCLEO DE ATENDIMENTO JURÍDICO AOS ÓRGÃOS SETORIAIS E SECCIONAIS
DO SISTEMA ADMINISTRATIVO DE SERVIÇOS JURÍDICOS (NUAJ)

Art. 17. A supervisão final da obra será exercida pelo BRDE ou pelo BADESC, independentemente da contratação de financiamento, por meio de visitas técnicas e mediante a apresentação destes documentos:

I – Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) de execução e fiscalização;

II – planilhas de medição;

III – laudo técnico com fotos da obra;

IV – notas fiscais;

V – comprovantes de pagamento; e

VI – extrato da conta específica.

*§1º. A **supervisão intermediária** será realizada mediante a apresentação dos documentos exigidos pelo operador.*

A norma distingue, de modo preciso, duas etapas complementares de controle: a supervisão intermediária, de caráter concomitante, e a supervisão final, de caráter conclusivo. Enquanto esta última demanda a apresentação integral da documentação prevista nos incisos I a VI do art. 17, a supervisão intermediária — nos termos do §1º — restringe-se aos documentos que o operador financeiro (BRDE ou BADESC) exigir, conforme o estágio da execução e a natureza das despesas verificadas.

Essa diferenciação é juridicamente relevante: a ausência de rol fixo de documentos na fase intermediária não constitui lacuna normativa, mas expressa opção deliberada do regulador em favor da racionalização administrativa e da eficiência operacional. Trata-se de um modelo flexível de accountability, voltado a compatibilizar a exigência de controle com a necessidade de celeridade na concretização das obras públicas, evitando que a burocracia documental se converta em entrave à execução do objeto pactuado.

A prestação de contas intermediária, portanto, não se confunde com a prestação de contas final, mas configura um instrumento de supervisão progressiva e de governança preventiva, permitindo que o BRDE e o BADESC, sob a coordenação da SIE, acompanhem periodicamente o avanço físico-financeiro da obra e recomendem, se necessário, ajustes tempestivos.

Esse acompanhamento tem função eminentemente instrutória e corretiva: seus resultados subsidiam a decisão administrativa de liberação das parcelas subsequentes, nos termos do art. 16 do Decreto nº 1.160/2025, sem, contudo, substituir o juízo final de regularidade que cabe ao Município na prestação de contas definitiva.

Noutro passo, as Cláusulas Décima Primeira a Décima Quarta tratam, respectivamente, da Prestação de Contas Final, da Devolução de Recursos, da Denúncia e da Rescisão, em plena consonância com os arts. 7º e 12 da Lei nº 19.093/2024, consolidando a regularidade da execução e conferindo robustez jurídica e segurança administrativa à fase conclusiva do ajuste.

Ademais, a Cláusula Décima Quinta, prevê o prazo de até 10 (dez) dias para a publicação do extrato no Diário Oficial do Estado. Verifica-se que a Lei nº 19.093/2024 não fixou prazo específico para tal publicação, delegando ao regulamento a disciplina dessa matéria. Ocorre que o Decreto nº 1.160/2025, que regulamenta a Lei nº 19.379/2025 (Programa Estrada Boa Rural), também se omitiu quanto ao prazo, restringindo-se às disposições operacionais do Programa.



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA
NÚCLEO DE ATENDIMENTO JURÍDICO AOS ÓRGÃOS SETORIAIS E SECCIONAIS
DO SISTEMA ADMINISTRATIVO DE SERVIÇOS JURÍDICOS (NUAJ)

Diante dessa lacuna, aplica-se o critério de subsidiariedade normativa, segundo o qual, nas hipóteses de omissão da norma especial, deve-se recorrer à norma geral de regência dos convênios simplificados, de forma a assegurar coerência e uniformidade procedimental. Assim, adequado o prazo de 10 (dez) dias previsto no § 2º do artigo 2º do Decreto nº 766/2024.

II.4 – Hipóteses de não aplicação deste parecer referencial

O presente parecer, de natureza referencial, aplica-se exclusivamente às hipóteses em que a minuta do Termo de Convênio Simplificado, submetida à celebração no âmbito do Programa Estrada Boa Rural, reproduz integralmente o modelo analisado, observadas as condições e pressupostos fixados neste instrumento jurídico.

A utilização do presente parecer pressupõe o ateste formal da Secretaria de Estado da Infraestrutura e Mobilidade (SIE) quanto ao enquadramento da proposta municipal nos parâmetros legais e técnicos do Programa, especialmente no que se refere ao objeto, à finalidade, ao valor e à conformidade do Plano de Trabalho.

Não se aplica, portanto, a presente manifestação quando houver divergência substancial em relação à minuta-padrão, seja quanto ao conteúdo das cláusulas, seja quanto ao regime jurídico adotado ou à natureza do objeto pactuado. Igualmente, **a utilização deste parecer resta afastada nas hipóteses em que:**

- i) o valor global do ajuste ultrapasse o limite de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), fixado pelo art. 2º da Lei nº 19.093/2024, que delimita o campo de incidência do regime simplificado de transferências voluntárias;
- ii) o convênio seja celebrado com ente que não se enquadre na categoria de Município catarinense, ou que envolva fonte de recursos distinta das dotações orçamentárias vinculadas ao Programa Estrada Boa Rural;
- iii) o objeto pretendido não guarde correspondência direta com a finalidade do Programa, como nos casos de pavimentação urbana, manutenção rotineira de vias ou ações que não se destinem à melhoria da infraestrutura viária rural;
- iv) o Plano de Trabalho não tenha sido apresentado, aprovado ou compatibilizado com as diretrizes técnicas da SIE;
- v) ou ainda, quando houver pendência de análise de prestações de contas anteriores ou impedimentos de ordem técnica, financeira ou jurídica devidamente identificados.

Cumprе observar, ademais, que a celebração de convênios está sujeita às vedações gerais previstas no Decreto nº 766/2024, que regulamenta a Lei nº 19.093/2024 e se aplica subsidiariamente ao Programa Estrada Boa Rural.

Sob essa ótica, a celebração de convênios no regime simplificado encontra-se condicionada às exigências de regularidade e elegibilidade exigidas no art. 14 da Lei nº 19.093/2024 e regulamentadas pelo art. 9º do Decreto 1.160/2025, as quais devem ser comprovadas previamente ao repasse.



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA
NÚCLEO DE ATENDIMENTO JURÍDICO AOS ÓRGÃOS SETORIAIS E SECCIONAIS
DO SISTEMA ADMINISTRATIVO DE SERVIÇOS JURÍDICOS (NUAJ)

Em complemento, a celebração de convênios no âmbito do Programa Estrada Boa Rural depende da comprovação prévia das condições de regularidade e elegibilidade detalhadas nos arts. 9º a 11 do Decreto nº 1.160/2025, que disciplinam o processo de adesão e a verificação de requisitos técnicos, financeiros e socioeconômicos.

Nos termos do art. 2º do Decreto nº 766/2024, a celebração de convênios no regime simplificado observará a apresentação de requerimento acompanhado de plano de trabalho simplificado, a análise técnica da demanda, e a autorização por portaria conjunta da SGG e da SEF, que indicará o processo de referência, o Município beneficiado e a adequação do pedido à legislação.

O § 3º do mesmo artigo condiciona o pagamento da primeira parcela ou da parcela única à comprovação de regularidade da prestação de contas anteriores, regularidade fiscal perante a SEF/SAT, regularidade junto à CASAN, CELESC, FGTS e Previdência Social, certificado de regularidade previdenciária e previsão orçamentária da contrapartida, quando houver — admitida, nos termos do § 4º, a substituição desses documentos pelo Demonstrativo de Atendimento aos Requisitos para Transferências (DART).

O decreto ainda prevê, em seus §§ 6º a 8º, a possibilidade de termos aditivos e apostilamentos voltados ao aperfeiçoamento da execução, vedada a modificação do objeto ou da finalidade pactuada, e a obrigatoriedade de publicação do extrato no Diário Oficial em até 10 (dez) dias após a assinatura (§ 2º).

No que tange ao processo de adesão específico do Programa Estrada Boa Rural, o Decreto nº 1.160/2025 estabelece, em seu art. 9º, que a adesão compreenderá as etapas de solicitação formal à SIE, verificação dos critérios de elegibilidade, análise técnica do projeto de engenharia pelo BRDE ou BADESC, homologação do projeto pela SIE e publicação de portaria conjunta autorizativa firmada pela SIE, SEF e SGG.

O art. 10 dispõe que o pedido de adesão deve ser instruído com ofício formal, plano de trabalho, projetos de engenharia, declaração de volume de tráfego, declaração de regularidade ambiental e documento que comprove a localização do trecho em área rural, mediante mapa, certidão ou croqui georreferenciado, conforme os modelos constantes dos anexos do Decreto.

Por sua vez, o art. 11 do Decreto nº 1.160/2025 exige o atendimento cumulativo dos critérios técnico-financeiros e de ao menos um critério econômico-social. Dentre os primeiros, destacam-se: a observância dos limites de valor por faixas territoriais, a extensão mínima de 1,4 km de trecho contínuo, a ligação com via pavimentada e a comprovação da capacidade técnica e financeira do Município para manutenção da estrada.

Já entre os critérios econômico-sociais, figuram a conexão com comunidades rurais, o acesso a equipamentos públicos de saúde ou educação, a ligação com cooperativas ou empresas rurais em funcionamento, ou a existência mínima de duas propriedades rurais por quilômetro de via. O decreto ainda admite a inclusão de trecho secundário limitado a 30% da extensão total, desde que diretamente interligado ao principal e atendido pelo menos um dos critérios sociais.

Por fim, cumpre registrar que, conforme o art. 13 do Decreto nº 1.160/2025, a celebração do termo de convênio simplificado pressupõe a apresentação de um conjunto documental mínimo destinado a assegurar a regularidade formal e material do ajuste. Exige-se, assim, o plano de trabalho ajustado ao processo licitatório homologado, os documentos comprobatórios da contrapartida municipal, com a respectiva previsão orçamentária na Lei Orçamentária Anual e



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA
NÚCLEO DE ATENDIMENTO JURÍDICO AOS ÓRGÃOS SETORIAIS E SECCIONAIS
DO SISTEMA ADMINISTRATIVO DE SERVIÇOS JURÍDICOS (NUAJ)

identificação da rubrica específica, a comprovação da abertura de conta-corrente exclusiva no Banco do Brasil, os termos de homologação e adjudicação da licitação, o contrato celebrado decorrente do certame e o orçamento e cronograma físico-financeiro contratados.

O atendimento integral a essas condições — legais, técnicas e financeiras — constitui pressuposto essencial à regularidade do ajuste e à aplicação deste parecer referencial. A ausência de qualquer dos requisitos de adesão, documentação ou regularidade fiscal e previdenciária **impede a utilização desta manifestação** e impõe a necessidade de **análise jurídica específica pela Procuradoria-Geral do Estado.**

II.5 – Celebração de convênio para repasse financeiro em ano eleitoral

Considerando a vigência indeterminada deste Parecer Referencial, impõe-se avaliar a compatibilidade da celebração de convênios com as restrições impostas pela legislação eleitoral.

As condutas vedadas aos agentes públicos em período eleitoral encontram-se elencadas no artigo 73 da Lei nº 9.504/1997, que tem por finalidade resguardar a isonomia entre os candidatos e coibir o uso da máquina administrativa em benefício político-eleitoral, como se vê:

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:

a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução da obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência ou calamidade pública. [...].

§10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da administração pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa. (Grifei)

A matéria foi objeto de exame pela Consultoria Jurídica Central da Procuradoria-Geral do Estado, nos Pareceres nº 137/2021-PGE e nº 162/2020-PGE, ocasião em que se firmou entendimento de que o § 10 do artigo 73 da Lei nº 9.504/1997 refere-se exclusivamente a ações de natureza assistencialista, voltadas à distribuição gratuita de bens e benefícios, e não se aplica às transferências voluntárias de caráter cooperativo entre entes federativos.

O tema foi posteriormente retomado no Parecer Referencial nº 11/2024 – PGE (Parecer nº 500/2024), que, diante da relevância e da recorrência da controvérsia em período eleitoral, reafirmou as mesmas conclusões, inclusive com a reprodução dos fundamentos e citações dos pareceres anteriores, consolidando o entendimento de que a vedação eleitoral não alcança os



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA
NÚCLEO DE ATENDIMENTO JURÍDICO AOS ÓRGÃOS SETORIAIS E SECCIONAIS
DO SISTEMA ADMINISTRATIVO DE SERVIÇOS JURÍDICOS (NUAJ)

convênios administrativos voltados à execução de políticas públicas de interesse comum, desde que observadas as exceções legais e o controle da finalidade pública.

Tais ajustes, por envolverem contraprestações recíprocas vinculadas ao interesse público e serem executados mediante plano de trabalho previamente aprovado, não se confundem com as hipóteses de favorecimento eleitoral vedadas pela norma.

Superada essa questão, cumpre examinar a restrição específica constante do artigo 73, inciso VI, alínea "a", que veda o repasse financeiro nos três meses que antecedem as eleições. De acordo com a jurisprudência consolidada do Tribunal Superior Eleitoral, o conceito de transferência voluntária abrange o repasse de recursos de um ente federado a outro mediante convênio, por não decorrer de obrigação constitucional ou legal, mas de cooperação administrativa para execução de obra ou serviço de interesse comum.

Assim, a vedação legal incide apenas sobre a efetiva transferência dos recursos financeiros, e não sobre os atos preparatórios ou a assinatura do convênio. Desse modo, a formalização do instrumento é juridicamente possível durante o período eleitoral, desde que os desembolsos não ocorram dentro do lapso vedado, salvo nas hipóteses excepcionais expressamente previstas na lei.

Sob essa ótica, cabe apresentar esclarecimentos realizados no Parecer n.: 568/2020-PGE²:

[...].

O §. 10 deve ser interpretado de acordo com o caput do art. 73, que veda condutas que venham a afetar a igualdade de oportunidades no pleito, como o uso promocional, o desvio de finalidade no ato praticado, com viés eleitoreiro ou assistencialista. A situação sob análise, além de evidentemente não se amoldar ao conceito de "distribuição gratuita", afasta-se completamente da finalidade do dispositivo em tela (§ 10 do art. 73), que é de "salvaguardar a lisura do pleito e a paridade de armas de programas assistenciais de cunho oportunista, por meio dos quais se manipulam a miséria humana e a negligência do Estado" (TSE, Respe 4535, j. em 19/06/2018), como, por exemplo, distribuição de cestas básicas "somente às vésperas do pleito, no início do mês de outubro, apesar de os gêneros estarem disponíveis há mais de 40 dias" (Ac. De 10/10/2017 no AgR-AI nº 33481, rel. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto) ou de obras de terraplanagem em propriedades particulares, etc.

O que proscreeve o legislador são as ações e programas assistencialistas, em manifesto desvio de finalidade, visando a captação de benefício eleitoral, de modo a comprometer a legitimidade do pleito, como se extrai do conhecido precedente no

² Ementa: Repasse de recursos financeiros ao Município de Campo Erê, nos termos do Convênio nº 2020TR001191. Condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais. Art. 73, VI, "a", da Lei nº 9.504/1997. Vedação à realização de transferências voluntárias de recursos dos Estados aos Municípios limitada aos três meses que antecedem o pleito. Ausência de restrição após a realização das eleições. Parecer nº 442/19-PGE



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA
NÚCLEO DE ATENDIMENTO JURÍDICO AOS ÓRGÃOS SETORIAIS E SECCIONAIS
DO SISTEMA ADMINISTRATIVO DE SERVIÇOS JURÍDICOS (NUAJ)

Recurso especial nº 55547/PA, do qual foi relator o Ministro João Otávio de Noronha (j. 4/8/2015. DJE de 21/10/2015, p. 19-20): RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2012. PREFEITO. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. CONDUTA VEDADA. ART. 73, § 10, DA LEI 9.504/97. DISTRIBUIÇÃO DE BENS. TABLETS. PROGRAMA ASSISTENCIALISTA. NÃO CONFIGURAÇÃO. CONTINUIDADE DE POLÍTICA PÚBLICA. ABUSO DE PODER POLÍTICO. DESVIO DE FINALIDADE. BENEFÍCIO ELEITORAL. NÃO COMPROVAÇÃO. REEXAME DE FATOS E PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. DESPROVIMENTO.

[...]

O acórdão recorrido não merece retoques, porquanto alinhado com a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral. De acordo com esta Corte Superior, a conduta vedada pelo artigo 73, § 10, da Lei [Federal] nº 9.504/1997 limita-se aos casos em que a distribuição de bens ocorra mediante os denominados programas de natureza assistencialista. Nesse sentido, cito trecho do voto proferido pelo ministro Marcelo Ribeiro no julgamento do REsp 282675/SC (DJe de 22.5.2012):

[...].

De fato, considerando-se que a conduta vedada em exame visa proibir a 'distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios', excepcionando-se essa regra geral apenas nos casos em que a distribuição ocorra mediante os denominados 'programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior', afigura-se intuitiva a conclusão de que o conteúdo normativo do artigo 73, § 10, da Lei [Federal] nº 9.504/1997 visa [a] garantir 'a igualdade de oportunidade entre os candidatos', proibindo a utilização do aparelho estatal de forma a corromper uma parcela do eleitorado em maior situação de vulnerabilidade social, cuja liberdade de consciência para o exercício do sufrágio esteja mais sujeita às interferências externas'.

[...].

Segundo a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, a execução de políticas públicas de interesse geral da sociedade não pode sofrer solução de continuidade e os atos próprios de governo não devem ser suspensos durante o período eleitoral pelo simples fato de o chefe do Poder Executivo haver se candidato à reeleição. [...]. (Grifei)

Esclarecida a inaplicabilidade da vedação do §º 10 ao caso, analiso, de forma específica, as transferências voluntárias de recursos dos Estados aos Municípios, vedadas nos três meses que antecedem a eleição (inciso VI, "a"). A definição de transferência voluntária, proveniente do direito financeiro, pode ser encontrada no artigo 25, da Lei Complementar n. 100/2001.

A definição de transferência voluntária, proveniente do direito financeiro, encontra-se circunscrita no artigo 25, da Lei Complementar n. 100/2001:



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA
NÚCLEO DE ATENDIMENTO JURÍDICO AOS ÓRGÃOS SETORIAIS E SECCIONAIS
DO SISTEMA ADMINISTRATIVO DE SERVIÇOS JURÍDICOS (NUAJ)

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

O repasse de recursos a Municípios ou a consórcios de Municípios, mediante a celebração de convênios, enquadra-se no conceito de transferência voluntária, uma vez que decorre de cooperação administrativa entre entes federativos, sem imposição constitucional ou legal que obrigue sua realização.

Nesse contexto, a única vedação expressamente prevista em lei à realização desses repasses é a constante do artigo 73, inciso VI, alínea “a”, da Lei nº 9.504/1997, que proíbe a transferência voluntária de recursos nos três meses que antecedem o pleito eleitoral — até a data da eleição, inclusive eventual segundo turno —, ressalvadas duas hipóteses excepcionais:

- a) os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para a execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado;
- b) aqueles destinados a atender situações de emergência ou calamidade pública.

Assim, verificada alguma dessas hipóteses excepcionais, caberá à área técnica competente comprovar documentalmente a situação, mediante exposição circunstanciada dos fatos e juntada de elementos que evidenciem a aderência do caso concreto às exceções legais.

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) firmou entendimento no sentido de que tais exceções se aplicam apenas às obras e serviços já fisicamente iniciados, não bastando a mera formalização contratual³. **Por isso, a transferência de recursos durante o período vedado somente deve ocorrer mediante declaração do ente beneficiário, identificando as obras e serviços iniciados antes da data-limite, acompanhada do cronograma físico-financeiro aprovado e da respectiva documentação comprobatória, a ser formalmente atestada pelo setor responsável pelo monitoramento do convênio.**

O próprio TSE já consolidou jurisprudência no sentido de que a proibição prevista no artigo 73, inciso VI, alínea “a”, da Lei nº 9.504/1997, não abrange a celebração de novos convênios, mas apenas a efetiva liberação de recursos financeiros⁴. Assim, os atos preparatórios e a assinatura do convênio permanecem juridicamente possíveis, desde que os desembolsos estejam programados para período posterior ao lapso vedado, em conformidade com o cronograma de execução aprovado.

Por cautela, recomenda-se a verificação minuciosa dos cronogramas de desembolso, a fim de assegurar que as parcelas financeiras não coincidam com o período de restrição eleitoral. Ademais, recomenda-se que, durante todo o ano eleitoral, o Estado se abstenha de promover atos públicos de divulgação, cerimônias, eventos ou manifestações de caráter promocional relacionados à celebração ou execução dos convênios, evitando qualquer aparência de utilização

³ TSE. Resolução TSE n. 21.878/2004. Relator: Ministro Carlos Mário da Silva Velloso. REspe n.: 25.324. Data do julgamento: 7/2/2006. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Resolução n. 21.908//2004. Relator: Min. Francisco Peçanha Martins.)

⁴ Res.-TSE n.: 21.878//2004, Relator: Ministro Carlos Mário da Silva Velloso.



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA
NÚCLEO DE ATENDIMENTO JURÍDICO AOS ÓRGÃOS SETORIAIS E SECCIONAIS
DO SISTEMA ADMINISTRATIVO DE SERVIÇOS JURÍDICOS (NUAJ)

político-eleitoral dos atos administrativos e resguardando o princípio da isonomia entre os candidatos.

II.6- OBSERVÂNCIA DO ARTIGO 42, DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Na hipótese de o convênio ser celebrado nos dois últimos quadrimestres do mandato do Chefe do Poder Executivo, impõe-se a observância da vedação contida no artigo 42 da Lei Complementar nº 101/2000 — Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) —, dispositivo que busca preservar o equilíbrio fiscal e impedir a assunção de obrigações financeiras sem a correspondente disponibilidade orçamentária:

Art. 42 É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Conclui-se, portanto, que a celebração de convênios nos dois últimos quadrimestres do mandato é juridicamente admissível, desde que comprovada a existência de disponibilidade financeira suficiente para suportar as despesas assumidas, sem gerar restos a pagar sem cobertura de caixa.

III. CONCLUSÃO

Ante o exposto, conclui-se que a minuta do Termo de Convênio Simplificado, a ser firmada no âmbito do Programa Estrada Boa Rural, revela-se juridicamente adequada, atendendo às disposições da Lei nº 19.379/2025, do Decreto nº 1.160/2025, da Lei nº 19.093/2024 e, subsidiariamente, do Decreto nº 766/2024, que regulamentam o regime simplificado de celebração de convênios para as transferências voluntárias do Estado aos Municípios.

A utilização deste Parecer Jurídico Referencial limita-se às hipóteses em que a minuta do convênio reproduza fielmente o modelo analisado e as condições aqui fixadas, cabendo à Secretaria de Estado da Infraestrutura e Mobilidade (SIE) atestar o enquadramento de cada caso concreto quanto ao objeto, valor, contrapartida e conformidade técnica e financeira.

Não se aplica esta manifestação às situações em que: (i) haja alteração substancial de cláusulas; (ii) o valor global ultrapasse o limite de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais); (iii) o objeto não guarde relação direta com a finalidade do Programa; ou (iv) o Município não comprove as condições de regularidade e elegibilidade previstas nos Decretos nº 766/2024 e nº 1.160/2025; (v) o ajuste envolva repasse de recursos em período eleitoral sem observância das restrições do artigo 73, inciso VI, “a”, da Lei nº 9.504/1997, e do artigo 42 da Lei Complementar nº 101/2000; ou (vi) sejam identificadas pendências de prestações de contas de convênios anteriores, impedimentos cadastrais ou inadimplências fiscais, previdenciárias ou financeiras do ente beneficiário.

A utilização deste opinativo está condicionada à juntada, no processo administrativo, dos seguintes documentos:

a) checklist constante do Anexo I, devidamente preenchido e assinado pelo



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA
NÚCLEO DE ATENDIMENTO JURÍDICO AOS ÓRGÃOS SETORIAIS E SECCIONAIS
DO SISTEMA ADMINISTRATIVO DE SERVIÇOS JURÍDICOS (NUAJ)

servidor responsável pela conferência;

b) declaração da autoridade competente, nos termos do Anexo II, de que a situação analisada se enquadra nos parâmetros e pressupostos deste Parecer Referencial, e de que foram observadas as orientações jurídicas nele contidas;

c) minuta do instrumento a ser firmado, conforme o modelo do Anexo Anexo VII do Decreto nº 1.160, de 9 de setembro de 2025; e

d) cópia integral deste Parecer Jurídico Referencial, com o despacho de aprovação do Procurador-Geral do Estado, nos termos do artigo 4º, parágrafo único, da Portaria GAB/PGE nº 40/2021.

Fica **dispensada a análise individualizada** pelo órgão jurídico consultivo, desde que a autoridade administrativa competente ateste expressamente que o caso concreto se amolda aos termos do presente parecer, conforme dispõe o artigo 4º da Portaria GAB/PGE nº 40/2021.

Havendo dúvida jurídica específica relacionada às hipóteses tratadas neste Parecer Referencial, ou situações que não se enquadrem nos padrões de referência aqui definidos, o processo deverá ser submetido à Consultoria Jurídica Setorial da Secretaria de Estado da Infraestrutura e Mobilidade, para análise individual do caso concreto.

É o parecer, que submeto à consideração superior.

PHELIPE MONTEIRO MASTRA FONTOURA

Procurador do Estado

De acordo.

Encaminhem-se à Procuradoria-Geral do Estado, nos termos do art. 2º, §§ 1º e 2º da Portaria GAB/PGE 040/21, para referendo do Parecer Jurídico Referencial.

JERRY EDSON COMPER

Secretário de Estado da Infraestrutura e Mobilidade



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA
NÚCLEO DE ATENDIMENTO JURÍDICO AOS ÓRGÃOS SETORIAIS E SECCIONAIS
DO SISTEMA ADMINISTRATIVO DE SERVIÇOS JURÍDICOS (NUAJ)

ANEXO I

Checklist – Requisitos mínimos para celebração de convênio simplificado
(Programa Estrada Boa Rural)

Ato/documento a ser verificado	S/N/NA*
1. Plano de trabalho apresentado e compatível com o objeto do convênio.	S/N
2. Minuta do Termo de Convênio Simplificado conforme modelo aprovado (Anexo VII do Decreto nº 1.160, de 9 de setembro de 2025).	S/N
3. Valor global dentro do limite de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais).	S/N
4. Análise realizada pelo setor técnico sobre a adequação do requerimento e do plano de trabalho (Art. 4º II, da Lei n. 19.093/2024)	S/N

* Leia-se: S = sim; N = não; e NA = não se aplica.

Servidor responsável

nº da matrícula

Data da assinatura digital



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA
NÚCLEO DE ATENDIMENTO JURÍDICO AOS ÓRGÃOS SETORIAIS E SECCIONAIS
DO SISTEMA ADMINISTRATIVO DE SERVIÇOS JURÍDICOS (NUAJ)

ANEXO II

Declaração de Conformidade

DECLARO, com base no checklist de fls. XXX (indicar páginas respectivas), para todos os fins de direito, que o Processo nº XXXX (indicar número do processo respectivo no SGP-e) encontra-se regularmente instruído com os documentos obrigatórios, achando-se a situação concreta e a instrução do processo em conformidade com a hipótese prevista no **Parecer Jurídico Referencial nº XX/2025**.

Local, data da assinatura eletrônica.

Nome (*)

Cargo (*)

Matrícula (*)

Dados do chefe do setor responsável pelos contratos administrativos no órgão/entidade (*)



Assinaturas do documento



Código para verificação: **3U3TL3B4**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



PHELIPE MONTEIRO MASTRA FONTOURA (CPF: 108.XXX.087-XX) em 04/12/2025 às 10:53:53

Emitido por: "SGP-e", emitido em 09/10/2025 - 13:31:57 e válido até 09/10/2125 - 13:31:57.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0IFXzY5NjVfMDAwNDMwODRfNDMwOTRfMjAyNV8zVTNUTDNCNA==> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SIE 00043084/2025** e o código **3U3TL3B4** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
GABINETE DO SECRETÁRIO

DESPACHO

Processo SIE 43084/2025

Florianópolis, data da assinatura digital.

Considerando os ajustes realizados, conforme solicitação da PGE, APROVO o Parecer Referencial, referente à minuta do Termo de Convênio Simplificado a ser celebrado entre o Estado de Santa Catarina e os Municípios, no âmbito do Programa Estrada Boa Rural.

Retorno as autos a COJUR, para ciência da aprovação e posterior encaminhamento a área de competência.

JERRY COMPER

Secretário de Infraestrutura e Mobilidade



Assinaturas do documento



Código para verificação: **YVQE4299**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



JERRY EDSON COMPER (CPF: 986.XXX.239-XX) em 04/12/2025 às 13:36:59

Emitido por: "SGP-e", emitido em 27/02/2023 - 13:38:02 e válido até 27/02/2123 - 13:38:02.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0IFXzY5NjVfMDAwNDMwODRfNDMwOTRfMjAyNV9ZVlFFNDI5OQ==> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SIE 00043084/2025** e o código **YVQE4299** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL**

DESPACHO

Referência: SIE 43084/2025

Assunto: Parecer Jurídico Referencial. Minuta de Termo de Convênio Simplificado. Programa Estrada Boa Rural.

Origem: Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade (SIE)

Trata-se de processo administrativo instaurado pela Secretaria de Estado da Infraestrutura e Mobilidade (SIE) com o objetivo de obter a elaboração e aprovação de Parecer Jurídico Referencial acerca da minuta de Termo de Convênio Simplificado a ser utilizado no âmbito do Programa Estrada Boa Rural, instituído pela Lei nº 19.379, de 18 de julho de 2025.

Após a solicitação inicial (fls. 26-27), a Consultoria Jurídica setorial elaborou o Parecer nº 331/2025 – PGE/NUAJ/SIE (fls. 55-76), que concluiu pela regularidade da minuta, introduzindo, contudo, a recomendação de ajuste no prazo de publicação do extrato do convênio, para adequá-lo ao disposto no Decreto Estadual nº 766/2024. A manifestação foi submetida à apreciação superior, tendo sido acolhida pela Chefia da Consultoria Jurídica (fls. 77-78) e, em seguida, por este Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos (fls. 79-83), que, ao concordar com a análise do parecerista e integrar a ressalva do ajuste na sua decisão, a submeteu ao referendo final do Procurador-Geral do Estado. O Parecer Jurídico Referencial nº 331/2025 – PGE/NUAJ/SIE, com as ressalvas e os fundamentos devidamente incorporados, foi então referendado pelo Procurador-Geral do Estado (fl. 83), conferindo-lhe plena validade e eficácia.

Em cumprimento às diretrizes estabelecidas, a Secretaria de Estado da Infraestrutura e Mobilidade promoveu o ajuste recomendado na Cláusula Décima Quinta da minuta padrão do Termo de Convênio Simplificado, que agora prevê o prazo de 10 (dez) dias para publicação do extrato no Diário Oficial do Estado, e formalizou a aprovação do Parecer Referencial, conforme despacho de seu titular (fl. 107).

Diante do exposto, e em conformidade com as Portarias que disciplinam a matéria, tendo sido cumpridas todas as etapas procedimentais e esgotado o objeto da análise jurídica no âmbito desta Procuradoria-Geral, DETERMINO a publicação integral do Parecer Referencial nº 331/2025 – PGE/NUAJ/SIE na página eletrônica da Procuradoria Geral do Estado de Santa Catarina. Após a devida publicidade, encaminhem-se os autos à Secretaria de Estado da Infraestrutura e Mobilidade (SIE) — Coordenadoria do Programa Estrada Boa Rural (SIE/EBR), para ciência, arquivamento e demais providências que entender cabíveis.

Florianópolis, data da assinatura digital.

RICARDO DELLA GIUSTINA

Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos



Assinaturas do documento



Código para verificação: **DD819K90**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



RICARDO DELLA GIUSTINA (CPF: 026.XXX.299-XX) em 16/12/2025 às 15:46:37

Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 15:00:36 e válido até 13/07/2118 - 15:00:36.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0IFXzY5NjVfMDAwNDMwODRfNDMwOTRfMjAyNV9ERDgxOU5Tw==> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SIE 00043084/2025** e o código **DD819K90** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.