



**Procedência:** Núcleo de Assessoramento Jurídico  
**Interessados:** Secretaria de Estado de Governo e Sindicato dos Jornalistas Profissionais do Estado de Minas Gerais  
**Número:** 15.493  
**Data:** 1º de setembro de 2015  
**Ementa:**

DIREITO ADMINISTRATIVO: CONVÊNIOS. CELEBRAÇÃO COM ENTIDADE SINDICAL. VEDAÇÃO EXPRESSA NO ORDENAMENTO JURÍDICO EM RELAÇÃO A SINDICATOS, ASSOCIAÇÕES OU CLUBES DE SERVIDORES PÚBLICOS (COM RESSALVA). ADMITIDA A CELEBRAÇÃO COM OUTRAS ENTIDADES SINDICAIS, DESDE QUE DEMONSTRADOS, NO CASO CONCRETO E OBJETIVAMENTE, OS REQUISITOS NORMATIVOS, EM ESPECIAL A EXISTÊNCIA DE INTERESSES IMEDIATAMENTE PÚBLICOS CONVERGENTES.

*“Os Procuradores do Estado de Minas Gerais estão mobilizados na busca de melhoria de tratamento, inclusive remuneratório, eis que atualmente representam a segunda Procuradoria de Estado menos valorizada do Brasil.”*

*Parecer*

O Exmo. Sr. Procurador do Estado de Minas Gerais Coordenador-Geral do Núcleo de Assessoramento Jurídico – AGE, Dr. Robson Lucas da Silva, encaminha a esta Consultoria Jurídica questionamento da Secretaria de Estado de Governo, que tramita com a interveniência de Secretaria de Estado de Casa Civil e Relações Institucionais, referente à possibilidade jurídica de celebração de convênio com o Sindicato dos Jornalistas Profissionais do Estado de Minas Gerais, tendo por objeto:



“Capacitar e ampliar a qualificação dos jornalistas e comunicadores que atuam em Minas Gerais, nas diversas plataformas (...), como repórteres, chefes de redação, editores, revisores, diagramadores e repórteres fotográficos, assim como assessores de comunicação, comunicadores em geral e estudantes de jornalismo (...)”.

A dúvida funda-se na redação do art. 3º, III, do Decreto Estadual nº 46.319, de 2013, que dispõe sobre normas relativas à transferência de recursos financeiros da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, mediante convênio de saída, cotejado com o art. 38 da Lei Estadual nº 21.447, de 2014, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária para o exercício de 2015, e também com o art. 10 do Decreto Estadual nº 43.635, de 2003, que outrora regulamentava os convênios de natureza financeira firmados no âmbito do Estado.

O expediente é instruído com o OF/AJ/Nº 126/2015, de 04/08/2015, da Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado de Governo, e com e-mail de encaminhamento da Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado de Casa Civil e Relações Institucionais.

Relatada a consulta, passamos a opinar.

O art. 38 da Lei Estadual nº 21.447, de 2014, estabelece que “não poderão ser destinados recursos para atender às despesas com: I – sindicato, associação ou clube de servidores públicos;”.

Já o art. 3º, III, do Decreto Estadual nº 46.319, de 2013, em vigor desde 1º/08/2014, dispõe que “é vedada a celebração de convênio de saída com: [...] III – sindicato, associação ou clube de servidores, excetuadas as destinações de recursos que tenham sido objeto de autorização legal;”.

A redação do art. 10, I, do revogado Decreto Estadual nº 43.635, de 2003, estipulava ser “vedada a destinação de recursos de qualquer espécie: I – para sindicatos de servidores públicos, associações ou clubes de servidores públicos, *excetuadas* as destinações de recursos *que tenham sido objeto de autorização legal;*”.



Por força da divergência entre a redação do Decreto atual e daquele revogado, conclui a Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado de Governo que:

“... resta claro que, no Decreto anteriormente vigente, a vedação para celebração de convênios, dentre outras, se estendia para sindicatos, porém, apenas de servidores públicos. Assim, a contrário senso, a princípio, pela redação do texto, era possível a celebração de convênios com sindicatos de demais categorias.

Neste passo, no que concerne às vedações de destinações de recursos de qualquer espécie, sobretudo, por meio do instrumento de Convênio, tendo havido notória alteração no texto do vigente Decreto nº 46.319/2013, o qual, conforme acima transcrito, não especificou para quais sindicatos se estende a aludida vedação, promovemos a presente consulta a este Núcleo de Assessoramento Jurídico com o objetivo de se definir qual a adequada interpretação que deve ser dada ao inciso III, art. 3º, do Decreto supramencionado, bem como ao inciso I, art. 38, da Lei nº 21.447/2014.”

A matéria foi objeto de Nota Técnica DCNO/SCCP Nº 02/2015, no âmbito da SEGOV, que pela precisão e clareza ao abordar o tema, com ênfase no plano da interpretação gramatical e teleológica, merece transcrição literal (as notas de rodapé foram inseridas no texto, entre parênteses, no intuito de facilitar a localização, não se confundindo com notas a este estudo):

*Inicialmente, é importante apresentar o histórico de alteração da redação do dispositivo questionado.*

*No Decreto nº 43.635, de 20 de outubro de 2003, que regulamenta os convênios de saída celebrados entre 20 de outubro de 2003 e 31 de julho de 2014, constava dispositivo semelhante ao inciso examinado:*

*Art. 10. É vedada a destinação de recursos de qualquer espécie:  
I - para sindicatos de servidores públicos, associações ou clubes de servidores públicos, excetuadas as destinações de recursos que tenham sido objeto de autorização legal; (grifo nosso)*

*A mesma redação do dispositivo constante do Decreto nº 43.635, de 2003, foi inserida na minuta de decreto elaborada por grupo de trabalho encarregado da revisão da legislação estadual sobre convênios de saída (O Grupo de Trabalho era formado por representantes da Secretaria de Estado de Governo (SEGOV), da Secretaria de Estado de Saúde e da Secretaria de Estado de Casa Civil e de Relações Institucionais (SECCRI)) em 2012. No expediente, enviado para a Assessoria Técnico-Legislativa da Secretaria de Estado de Casa Civil e de Relações Institucionais (ATL/SECCRI) em 7 de dezembro de 2012 contava o seguinte artigo:*



Art. 3º É vedada a celebração de convênio de saída com:

- I – pessoas físicas;
- II – entidades privadas com fins lucrativos;
- III – entidades públicas ou privadas que não disponham de condições técnicas para executá-lo;
- IV – sindicatos de servidores públicos, associações ou clubes de servidores públicos, excetuadas as destinações de recursos que tenham sido objeto de autorização legal;
- V – órgãos ou entidades de outra esfera governamental e de qualquer dos Poderes instituídos, que descumprirem os limites previstos na Lei Complementar Federal nº 101, de 2000;
- VI – convenente que não atenda às exigências do art. 25 da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000;
- VII – convenente que não atenda às determinações da lei estadual anual de diretrizes orçamentárias;
- VIII – outros órgãos e entidades da Administração Pública Estadual do Poder Executivo, caso em que deverá ser observada a legislação específica;
- IX – caixas escolares, regidas pela Lei nº 12.303, de 23 de setembro de 1996, e pelo Decreto nº 45.085, de 8 de abril de 2009; e
- X – transferências fundo a fundo quando previsto na legislação específica procedimento próprio de repasse. (grifo nosso)

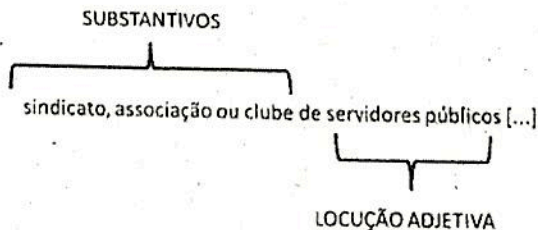
Por opção de técnica legislativa, a redação do inciso foi alterada pela ATL/SECCRI com vistas a excluir a expressão “de servidores públicos” que estava em duplicidade e os termos foram colocados no singular, conforme consta na minuta retornada por essa Assessoria para esta SEGOV em 28 de dezembro de 2012:

Art. 3º - É vedada a celebração de convênio de saída com:

- IV – sindicato, associação ou clube de servidores públicos, excetuados as destinações de recursos que tenham sido objeto de autorização legal; (grifo nosso)

Dando continuidade à revisão da legislação estadual, esta SEGOV enviou nova minuta de decreto para a ATL/SECCRI, em 18 de setembro de 2013, mantendo a redação do inciso sugerida pela Assessoria em dezembro do ano anterior. Essa escrita é mesma constante no Decreto nº 46.319, de 2003, publicado em 28 de setembro de 2015.

Entendido o histórico da redação do inciso III do art. 3º do Decreto nº 46.319, de 2013, passa-se à análise gramatical do dispositivo.



Como ensina a Professora Daniela Moreira Drumond, especialista em linguística, como está determinado “sindicato, clubes e associações de servidores”, e a locução adjetiva consta após todos os substantivos, todos os substantivos são referentes aos “servidores



públicos". Trata-se de concordância nominal com mais de um substantivo. Se o adjetivo ou locução adjetiva vier posposto, ele/ela pode concordar no masculino plural ou com o substantivo mais próximo. Porém, semanticamente refere-se a todos os substantivos (Norma Culta. Gramática Online da Língua Portuguesa. Disponível em <<http://www.normaculta.com.br/concordancia-nominal/>>. Acesso em: (04 de ago. 2015).

Em outras palavras, se a adjetivação "de servidores públicos" fosse referente somente ao termo "clube", a expressão deveria vir primeiro:

Art. 3º É vedada a celebração de convênio de saída com:

III - clube de servidores públicos, associação e sindicato, excetuadas as destinações de recursos que tenham sido objeto de autorização legal.

Por outro lado, se fosse para a adjetivação "de servidores públicos" ser referente somente ao termo "associação ou clube", a expressão deveria vir primeiro:

Art. 3º É vedada a celebração de convênio de saída com:

III - associação ou clube de servidores públicos e sindicatos, excetuadas as destinações de recursos que tenham sido objeto de autorização legal.

Conforme aponta Santos (SANTOS, Alberto Marques dos. **Regras científicas da hermenêutica**. Disponível em: <<https://albertodossantos.wordpress.com/artigos-juridicos/regras-da-hermeneutica/>&gt;. Acesso em: (04 de ago. 2015).), "a hermenêutica jurídica é a ciência que tem por objeto o estudo e a sistematização dos processos que tornam a interpretação do Direito mais fácil e eficiente", possibilitando a compreensão clara, exata e completa da norma e, por conseguinte, a aplicação da legislação abstrata no caso concreto.

Ao mesmo tempo, o autor aponta que, considerando um:

[...] eventual conflito entre os resultados interpretativos apurados pela interpretação teleológica e qualquer outro método interpretativo (gramatical, histórico, lógico, sistemático), a primeira é que prevalece, porque, dentre todos os métodos, foi o único consagrado expressamente pela lei.

Além da interpretação gramatical, seguindo regras da hermenêutica jurídica, é imprescindível a interpretação teleológica, ou seja, a compreensão da norma depende da identificação do valor que ela visa proteger.

Quando o art. 5º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) dispõe que "na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum", o atendimento dos fins sociais também deve ser buscado pela interpretação do Direito.

Para parte da doutrina, o valor a ser protegido pela norma consiste na vontade do legislador. Seguindo esse entendimento e considerando o histórico relatado acima de que a minuta originalmente enviada à ATL/SECCRI manteve a redação do Decreto nº 43.635, de 2003, a vontade do legislador não era de excluir do rol de possíveis convenientes todo e qualquer sindicato, mas somente sindicatos de servidores públicos tal como no regulamento anteriormente vigente.



Apesar disso, atualmente predomina o entendimento de que deve ser buscada a vontade da lei, um anseio independente da vontade de seu criador. "A lei, uma vez promulgada, projeta vida autônoma, liberta-se do seu criador, e passa a valer por si só." (BEVILÁQUA, Clóvis. *Teoria Geral do Direito Civil*. Edição histórica fac-similar. Rio de Janeiro : Editora Rio, 1980.) A vontade da lei deve ser identificada de acordo com o conjunto normativo.

Na busca pela vontade autônoma da norma, algumas regras de hermenêutica se destacam para a interpretação do inciso III do art. 3º do Decreto nº 46.319, de 2013:

a) A lei não contém frase ou palavra inútil, supérflua ou sem efeito.

Como todas as palavras contidas na lei possuem força obrigatória e são importantes, a exclusão do termo "de servidores" da proposta original por estar "repetida" ocasionou a presente divergência interpretativa.

b) Quando a lei é obscura, interpretar-se-á restritivamente.

Se a redação do texto legal é falha, ou contém erros que lhe prejudicam a compreensão, ou é redigida em termos dúbios ou subjetivos, essa norma deve ser interpretada restritivamente, para englobar apenas os casos indiscutivelmente nela previstos. Assim sendo, seguindo a interpretação restritiva, a vedação alcança somente os sindicatos de servidores e não todos os sindicatos.

c) Prevalece a interpretação que melhor atenda à tradição do Direito.

Em questões controversas, adota-se a interpretação que está em conformidade com a tradição do Direito, utilizando o método histórico de interpretação.

O volume de 207 convênios de saída celebrados de 2007 a 2015 pelos órgãos e entidades estaduais com sindicatos e registrados no Sistema de Gestão de Convênios, Portarias e Contratos do Estado de Minas Gerais - SIGCON-MG - Módulo Saída (Relatório extraído do Armazém de Informações do SIGCON-MG - Módulo Saída extraído em 04/08/2015 considerando os convênios com status cadastrado e não bloqueados em 03/08/2015.) demonstra a tradição no Estado de Minas Gerais na celebração de ajustes de mútua cooperação e interesse recíproco com essas entidades.

O fato de não terem sido localizados convênios celebrados com sindicatos a partir de 1º de agosto de 2014, data da entrada em vigor do Decreto nº 46.319, de 2013, poderia ser percebido pela corrente que defende a interpretação ampla do termo "sindicatos" como um reforço para esse posicionamento. Contudo, esse entendimento não é pertinente, pois foram identificados convênios celebrados desde 2007 e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) daquele ano, assim como as LDOs dos anos seguintes, inclusive de 2015, contém dispositivo com redação semelhante à contida no Decreto nº 46.319, de 2013:

Lei nº 16.314, de 10 de agosto de 2006

Art. 27 - Não poderão ser destinados recursos para atender a despesas com:



*1 - sindicato, associação ou clube de servidores públicos;*

*Lei nº 21.447, de 1º de agosto de 2014*

*Art. 38. Não poderão ser destinados recursos para atender às despesas com:*

*1 - sindicato, associação ou clube de servidores públicos;*

*Dessa forma, historicamente, a vedação prevista nas LDOs de destinação de recursos para "sindicato, associação ou clube de servidores públicos" foi interpretada como restrita a sindicatos de servidores públicos e não a qualquer sindicato. Portanto, essa interpretação também deve prevalecer para a vedação prevista no Decreto nº 46.319, de 2003.*

*Acreditamos que a interpretação restritiva da vedação para "sindicatos de servidores públicos" é mais condizente com os fins sociais, conforme art. 5º da LINDB, pois possibilita a celebração do convênio de saída desde que tais entidades possuam capacidade técnica e operacional e experiência para executar o objeto de interesse recíproco e para alcançar a finalidade pública buscada com o instrumento.*

#### CONCLUSÕES

*Diante do exposto, considerando o histórico de revisão da legislação e os métodos de interpretação gramatical e teleológico de apuração da vontade do legislador e da vontade autônoma da norma, conclui-se que o inciso III do art. 3º do Decreto nº 46.319, de 26 de setembro de 2013, vedada a celebração de convênio de saída com sindicato de servidores públicos e não com qualquer sindicato patronal e profissional.*

*Não obstante, para a celebração de convênio de saída com sindicato ou qualquer outro tipo de conveniente, é imprescindível a análise no caso concreto da afinidade de atribuições institucionais dos partícipes e do interesse público recíproco a ser buscado pelos partícipes no convênio de saída.*

*Corroborando as conclusões da referida Nota Técnica, registramos que, mediante pesquisa textual ao sítio eletrônico do Tribunal de Contas da União, detectamos diversos processos envolvendo convênios firmados com entidades sindicais, dos quais não consta, em preliminar, nulidade absoluta da avença em razão da natureza jurídica da entidade conveniente.*

*Exemplificativamente cita-se o AC-0682-03/15-1, Primeira Câmara, Sessão de 10/02/2015, Relator Ministro Augusto Sherman, cujo objeto era o seguinte:*



*"...tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação em desfavor do Sr. Ivan Pereira da Cunha, Presidente do Sindicato dos Trabalhadores da Agricultura Familiar de Acaraú - CE (gestão 2006-2008), em razão da não consecução do objetivo proposto no Convênio 828023/2006 - Siasi 579408, firmado entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e o referido Sindicato, que teve por objeto atender ao Programa Brasil Alfabetizado - BRALF".*

A par da dificuldade em encontrar precedentes jurisprudenciais específicos sobre a matéria (uma das possíveis razões da própria consulta), mediante pesquisa textual também encontramos decisão do Tribunal Federal Regional da 1ª Região no qual se discute decisão do TCU em prestação de contas de convênio firmado com entidade sindical, mas também aqui não se parte da premissa da impossibilidade jurídica de celebração de convênios com sindicatos, tão somente pela em face da natureza jurídica da entidade. Vejamos:

AC - APELAÇÃO CIVEL - 00195307120004013800

Relator(a) DESEMBARGADOR FEDERAL FAGUNDES DE DEUS

Órgão julgador QUINTA TURMA

Fonte e-DJF1 DATA: 29/01/2010 PAGINA: 202

Ementa:

ADMINISTRATIVO.

RECURSOS

FEDERAIS. CONVÊNIO ENTRE ENTIDADE SINDICAL E MINISTÉRIO DA AGRICULTURA. ACÓRDÃO DO TCU. REJEIÇÃO DAS CONTAS PRESTADAS PELO EX-PRESIDENTE DE SINDICATO. REGULARIDADE DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. AUSÊNCIA DE CERCEAMENTO DO DIREITO DE DEFESA. ÔNUS PROBATÓRIO. 1. As provas requeridas são insuscetíveis de provar os fatos da causa, os quais somente podem ser provados documentalente, por se tratar de matéria relativa à prestação de contas referente a recursos públicos, cujas despesas, de forma impostergável, têm de ser limpidamente demonstradas. 2. A revisão judicial das decisões do Tribunal de Contas da União - TCU não é irrestrita, devendo-se limitar ao exame de eventuais irregularidades formais ou manifestas ilegalidades. Excepcionalmente, adentra-se à questão substancial atinente à prestação de contas (REsp 80.419/MG, Relator Min. Pádua Ribeiro). 3. O Recorrente não se desincumbiu do seu ônus de provar que o acórdão do TCU padece de ilegalidade, e, bem assim, a correta aplicação dos recursos aos fins a que se destinavam (CPC, art. 333, I). 4. Caso em que a decisão da Corte de Contas traz motivação suficiente e ampara-se em regular procedimento administrativo - tomada de contas especial -, no qual foi assegurada a ampla defesa ao ex-Presidente de entidade sindical, o qual, porém, não obteve êxito em afastar a irregularidade constatada na prestação de contas. 5. Apelação do Autor desprovida.



Data da Decisão: 16/12/2009

Data da Publicação: 29/01/2010

Na mesma linha de fundamentação da Nota Técnica DCNO/SCCP Nº 02/2015, compreende-se que a finalidade imediata vislumbrada na vedação à celebração de convênios com sindicatos, associações ou clubes de servidores públicos, seria impedir ingerências indevidas de agentes públicos em benefício de tais entidades, às quais eventualmente podem integrar ou ter interesses na sua atuação.

De toda forma, mesmo na redação do Decreto Estadual nº 46.319, de 2013, e da Lei Estadual nº 21.447, de 2014, **a vedação não é absoluta**. O parágrafo único do art. 38 desta Lei ressalva:

Art. 38. Não poderão ser destinados recursos para atender às despesas com:  
I – sindicato, associação ou clube de servidores públicos;

...  
Parágrafo único. Excetuam-se do disposto neste artigo as destinações de recursos que tenham sido objeto de autorização legal e as dirigidas a creches e escolas de atendimento pré-escolar.

Fixada esta primeira premissa, caminhamos, pois a solução à consulta não pode se restringir aos dispositivos já citados. Ainda em **interpretação sistêmica**, entende-se necessário transitar pelo cotejo entre os **requisitos legais para a celebração de convênios em geral e o regramento normativo das entidades sindicais**.

A Constituição de 1988 em seu art. 8º dispõe sobre tais entidades (sendo que o art. 37, VI, garante o direito à associação sindical aos servidores públicos civis):

Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:

...  
III - ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas;

...



É da essência de todo Sindicato, ainda que constituído como entidade sem fins lucrativos, a atuação voltada a interesses particulares específicos de uma dada coletividade, integrada pelos trabalhadores da sua base. Entretanto, no plano infraconstitucional a própria legislação prevê que as entidades sindicais podem exercer *munus* público, podem atuar em colaboração ao Estado relativamente à promoção do pleno emprego, como se infere, exemplificativamente, do art. 513 da Consolidação das Leis do Trabalho:

Art. 513. São prerrogativas dos sindicatos:

- a) representar, perante as autoridades administrativas e judiciárias os interesses gerais da respectiva categoria ou profissão liberal ou interesses individuais dos associados relativos à atividade ou profissão exercida;
  - b) celebrar contratos coletivos de trabalho;
  - c) eleger ou designar os representantes da respectiva categoria ou profissão liberal;
  - d) colaborar com o Estado, como órgãos técnicos e consultivos, na estudo e solução dos problemas que se relacionam com a respectiva categoria ou profissão liberal;
  - e) impor contribuições a todos aqueles que participam das categorias econômicas ou profissionais ou das profissões liberais representadas.
- Parágrafo Único. Os sindicatos de empregados terão, outrossim, a prerrogativa de fundar e manter agências de colocação.

Por este prisma, é possível vislumbrar a existência de interesses imediatamente públicos convergentes entre o Estado e entidades sindicais. Ainda assim, a forma de associação deve observar as possibilidades e limitações fixadas no ordenamento jurídico.

Exemplificativamente, não há falar na possibilidade de sindicato se qualificar como organizações sociais, por não estar seu objetivo imediato relacionado no art. 1º da Lei nº 9.367, de 1998: "Art. 1º - O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, *cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde*, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei."



Já a Lei nº 9.790, de 1999, veda expressamente a possibilidade de entidades sindicais serem qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, *ex vi*: “Art. 2º - Não são passíveis de qualificação como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, ainda que se dediquem de qualquer forma às atividades descritas no art. 3º desta Lei: ...II - os sindicatos, as associações de classe ou de representação de categoria profissional;”

Assim, *observadas as restrições legais*, para constatação, em cada caso concreto, da possibilidade de convergência entre interesses do Estado e de entidades sindicais, *é imprescindível avaliar e demonstrar, de maneira objetiva, a adequação do objeto e da proposta de plano de trabalho às exigências da legislação especial aplicável aos convênios, destacando-se o art. 116 da Lei nº 8.666, de 1993; o Decreto Estadual nº 46.319, de 2013 (em vigor desde agosto de 2014); e as disposições legais de diretrizes orçamentárias e execução do orçamento.*

Além disto, na hipótese de convênios para *capacitação de trabalhadores é imprescindível que o interesse público imediato seja claramente vislumbrado no objeto*, que também deverá espelhar os princípios da Administração Pública, entre os quais a moralidade administrativa e a impessoalidade.

No ordenamento jurídico há instrumentos específicos à consecução de políticas públicas de qualificação de trabalhadores, a exemplo das normas que tratam da destinação e aplicação de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT:

RESOLUÇÃO Nº 679, DE 29 DE SETEMBRO DE 2011 Estabelece diretrizes e critérios para transferências de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, aos estados, municípios, organizações governamentais, não governamentais ou intergovernamentais, com vistas à execução do Plano Nacional de Qualificação – PNQ, como parte integrada do Sistema Nacional de Emprego – SINE, no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego. O Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT, no uso das atribuições que lhe confere o inciso V, do artigo 19, da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, resolve:



Art. 1º O Plano Nacional de Qualificação – PNQ, como parte integrada do Sistema Nacional de Emprego - SINE, será financiado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, cujas transferências aos estados, Distrito Federal, municípios, organizações governamentais, intergovernamentais, entidades sindicais e entidades privadas sem fins lucrativos dar-se-ão por meio de convênios plurianuais e outros instrumentos firmados com o Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, por meio da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego – SPPE, com interveniência do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT, nos termos da legislação vigente, da presente Resolução e demais orientações emanadas deste Conselho.

Mas ainda nestas hipóteses, é importante frisar que a legislação traça diretrizes para a apuração do interesse público imediato a ser atendido, como indicação do público alvo prioritário, em condições de vulnerabilidade, desemprego ou preparação para inserção no mercado de trabalho. Cautelas adicionais são exigidas, desde a concepção do projeto de trabalho, para impedir situações de possível questionamento posterior, como custeio de qualificação voltada a interesses imediatamente particulares – como empregados da iniciativa privada e/ou empresários do setor, configurando forma indevida de intervenção do Estado no domínio econômico, em benefício desarrazoado de determinado(s) grupo(s) ou segmento(s) do mercado.

### *Conclusão*

Diante do exposto, responde-se à consulta no sentido de que *inexiste vedação geral e absoluta no ordenamento jurídico à celebração de convênios entre o Estado e entidades sindicais em geral.*

Quanto a sindicatos de servidores públicos (também associações e clubes), *observar-se-á a vedação como regra, havendo exceções nas hipóteses admitidas pelo legislador, a exemplo do art. 38, parágrafo único da Lei Estadual nº 21.447, de 2014 (texto transcrito na fundamentação acima).*



Mas a celebração de convênios entre o Estado e entidades sindicais nas hipóteses não vedadas pelo ordenamento jurídico pressupõe a **demonstração objetiva, em cada caso concreto, da existência dos requisitos legais e regulamentares**, entre os quais a convergência de interesse público imediato e a adequação aos princípios da Administração Pública. Em avaliação devidamente motivada, sob as penas da lei, caberá ao Estado certificar de antemão o atendimento a tais requisitos ao analisar a proposta de plano de trabalho.

Pelas diretrizes apresentadas na consulta, *aparentemente* a hipótese é de avaliação do cabimento do convênio no âmbito das políticas de promoção do trabalho, v. g., com recursos do FAT, se atendidos os requisitos específicos para tanto (especialmente quanto ao público alvo da qualificação).

Por fim, registra-se que esta manifestação **não externa análise concreta e conclusiva** pela avença pretendida com o **Sindicato dos Jornalistas Profissionais do Estado de Minas Gerais**, considerando que nem mesmo o objeto do convênio pretendido foi transcrito na íntegra na consulta.

É o nosso entendimento, em 13 (treze) laudas. À consideração superior.

Belo Horizonte, 24 de agosto de 2015

*Alessandro Branco*

ALESSANDRO HENRIQUE SOARES CASTELO BRANCO  
PROCURADOR DO ESTADO  
OAB/MG 76.715 – MASP 1050973-5

Alessandro Henrique S. C. Branco  
Procurador do Estado  
MASP 1.050973-5 - OAB/MG 76.715

APROVADO EM 28/08/2015

*Daniilo Antonio de Souza Castro*  
DANILO ANTONIO DE SOUZA CASTRO  
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica  
M 13-6 - OAB/MG 98.840  
Rua Espírito Santo, 495 - Centro - Belo Horizonte - MG

*Onofre Alves Balista Júnior*  
13  
ADVOCACIA GERAL DO ESTADO