



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO / MG



Of. nº 100/2022/GPVPTA

Bom Despacho/MG, 29 de agosto de 2022.

Exmo. Prefeito Municipal
Sr. Bertolino da Costa Neto
prefeito@bomdespacho.mg.gov.br
Avenida Maria da Conceição Del Duca, 150 – Bairro Jaraguá

Francisco Amaral Cardoso
Chefe de Gabinete
30/08/22

Assunto: Projeto de Lei nº 70/2022

Exmo. Sr. Prefeito Municipal

O Projeto de Lei nº 70/2022 que autoriza o Poder Executivo a firmar convênio com a Associação Bondespachense de Proteção aos Animais – Bicho Amigo – e dá outras providências, em tramitação nesta Casa, passou por análises preliminares antes de ser encaminhado às Comissões. A análise técnica-orçamentária realizada pela Assessoria Financeira e Contábil não detectou nenhuma carência ou necessidade de complementação de documentos, concluindo pelo prosseguimento. A análise preliminar jurídica, por sua vez, ponderou alguns pontos, que passo a expor.

Relatório

O Of. nº 0502/2022/GPBCN encaminhado por Vossa Excelência informa que o Projeto de Lei nº 70/2022 tem por objetivo manter as atividades da Associação Bicho Amigo, considerando a sua notória importância no desenvolvimento de seus objetivos, e que a celebração do convênio é de grande importância para a entidade.

No Anexo I Vossa Excelência declarou que as despesas originadas do projeto estão adequadas à LOA para o exercício de 2022, sendo alocados recursos suficientes no exercício, e é compatível com o PPA e a LDO, bem como que o aumento da despesa não afetará as metas de resultados fiscais propostos para o presente exercício, uma vez que o aporte de recursos para a sua manutenção dar-se-á através da redução de outras despesas previstas. O documento de fls. 05 do Projeto de Lei trata do impacto orçamentário e financeiro, mencionando que o repasse será realizado no exercício de 2022 e não haverá gastos nos dois exercícios subsequentes. Às fls. 06/08 foi juntado o plano de trabalho, tratando da identificação da associação, da justificativa, diagnóstico, metas a alcançar, prazo de execução e demais dados.

A Assessoria Financeira e Contábil da Câmara procedeu com a análise técnica com base no artigo 167 da CF/88, na Lei Complementar nº 101/200 (LRF), na Lei nº 4.320/1964 e demais legislações correlatas, concluindo ao final pelo prosseguimento da tramitação.

O processo pode ser conferido no Sistema de Apoio ao Processo Legislativo – SAPL da



Câmara Municipal de Bom Despacho.¹

É o essencial a relatar.

Análise Preliminar

O Projeto de Lei nº 70/2022 trata de assunto de interesse local, competindo ao Município legislar sobre a matéria amparado pelo artigo 30, inciso I da Constituição Federal, e pelo artigo 9º, inciso III da Lei Orgânica Municipal. A celebração de convênio compete privativamente ao Prefeito, nos termos do artigo 87, XII da Lei Orgânica. Quanto à competência e iniciativa não contém nenhum vício.

O projeto em estudo tem como objetivo receber autorização legislativa para celebração de convênio visando o repasse de R\$50.000,00 (cinquenta mil reais) à Associação Bicho Amigo. O parágrafo único do art. 1º expressa que a transferência do recurso poderá também ser efetuada mediante ajuste ou congênere. A falta de definição tornaria inviável a apreciação, pois cada uma das formas de acordo possui um regramento específico. No entanto, em sua ementa, no *caput* do art. 1º e no art. 2º a escolha do instrumento a ser assinado foi específica. Desta forma, será considerado o convênio para todas as considerações aqui traçadas.

Os convênios são conceituados como “ajustes firmados entre a Administração Pública e entidades que possuem vontades convergentes, mediante a celebração de acordo para melhor execução das atividades de interesse comum dos conveniados”² e sujeitam-se à Lei nº 8.666/1993 e à Lei 14.133/2021, conforme transcrições a seguir:

LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993

Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

§ 1º A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

- I - identificação do objeto a ser executado;
- II - metas a serem atingidas;
- III - etapas ou fases de execução;
- IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;
- V - cronograma de desembolso;
- VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas

¹ Disponível em: <https://sapl.bomdespacho.mg.leg.br/materia/3709/documentoacessorio>

² CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo. 6. ed. Salvador: JusPODIVM, 2019, p. 584



ou fases programadas;

VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.

§ 2º Assinado o convênio, a entidade ou órgão repassador dará ciência do mesmo à Assembleia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva.

§ 3º As parcelas do convênio serão liberadas em estrita conformidade com o plano de aplicação aprovado, exceto nos casos a seguir, em que as mesmas ficarão retidas até o saneamento das impropriedades ocorrentes:

I - quando não tiver havido comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida, na forma da legislação aplicável, inclusive mediante procedimentos de fiscalização local, realizados periodicamente pela entidade ou órgão descentralizador dos recursos ou pelo órgão competente do sistema de controle interno da Administração Pública;

II - quando verificado desvio de finalidade na aplicação dos recursos, atrasos não justificados no cumprimento das etapas ou fases programadas, práticas atentatórias aos princípios fundamentais de Administração Pública nas contratações e demais atos praticados na execução do convênio, ou o inadimplemento do executor com relação a outras cláusulas conveniais básicas;

III - quando o executor deixar de adotar as medidas saneadoras apontadas pelo partícipe repassador dos recursos ou por integrantes do respectivo sistema de controle interno.

[...]

LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021

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.

De pronto, destaco a compreensão de que o Poder Executivo não depende de aprovação legislativa prévia para celebração de convênio. Sua obrigação perante esta Casa refere-se a dar ciência à Câmara Municipal após assinado o termo, conforme destacado no §2º do art. 116 da Lei 8.666/93 mencionado, o que será melhor discorrido mais adiante.

Pela leitura prévia do Projeto de Lei foi notável a ausência de algumas das exigências do dispositivo citado da Lei 8.666/93. No plano de trabalho proposto pela Associação foram traçadas as metas a serem alcançadas, mas não foram discriminadas as fases e etapas de execução, o plano de aplicação dos recursos financeiros, o cronograma de desembolso e a previsão de conclusão das etapas ou fases programadas. São requisitos mínimos exigidos por lei e mesmo que o Poder Executivo Municipal optasse por utilizar a nova lei de licitações não estaria isento de exigir o plano de trabalho completo, pois o tema ainda não foi regulamentado. Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro a “inobservância do art. 116 somente será admissível nos casos de convênios que não implicam repasse de bens ou valores”. Continua:



Essa necessidade de controle se justifica em relação aos convênios precisamente por não existir neles a reciprocidade de obrigações presente nos contratos; as verbas repassadas não têm a natureza de preço ou remuneração que uma das partes paga à outra em troca de benefício recebido. Vale dizer que o dinheiro assim repassado não muda a natureza por força do convênio; ele é utilizado pelo executor do convênio, mantida a sua natureza de dinheiro público. Por essa razão, é visto como alguém que administra dinheiro público, estando sujeito ao controle financeiro e orçamentário previsto no artigo 70, parágrafo único, da Constituição. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 32. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 382/383).

Sobre outro aspecto, na interpretação do art. 116, §3º, da Lei da Lei 8.666/93 é possível apreender que a liberação do recurso através de parcelas é o instrumento que permite que a administração atue quando ocorrer algum descumprimento por parte da instituição, como desvio de finalidade ou ausência de comprovação da regular aplicação do valor referente a parcela anterior, hipóteses nas quais poderá reter os pagamentos até o saneamento das irregularidades encontradas. Conforme dito, não há discriminação de nenhum cronograma de desembolso.

Ressalto que o presente projeto não foi encaminhado com a minuta do convênio que será assinado. Assim, foi utilizado o documento denominado CONVÊNIO nº 02/2022 publicado na Edição nº 2280 do Diário Oficial Eletrônico do Município do dia 25/08/2022 para análise. Apesar de a publicação ter sido um equívoco por parte da Prefeitura, já que o projeto de lei encaminhado ainda está em tramitação, foi utilizado na análise preliminar como sendo a minuta do termo a ser celebrado, uma vez que foi produzido pelo próprio Poder Executivo. Ainda sobre a forma de liberação do recurso, quero destacar aqui qual é a intenção declarada, conforme Cláusula transcrita:

CLÁUSULA II – Dos recursos e do valor global

Para execução deste convênio o município repassará à Bicho Amigo o valor relativo a R\$50.000,00 (cinquenta mil reais), **em parcela única**. (destaque meu)

O item 3.1 da Cláusula III do mesmo documento estabelece que ficará “assegurado ao Município o direito de só promover o repasse dos recursos à entidade definida, após comprovada a prestação de contas circunstanciadas dos recursos liberados, caso tenha ocorrido, anteriormente”. Este trecho não precisaria estar previsto no convênio já que claramente não irão existir recursos liberados anteriormente quando do pagamento da única parcela.

O convênio visa a execução de atividades com convergências de interesses entre a Administração Pública e a entidade. Há a realização de atividades para atingir o interesse público mediante pagamento de recursos, se assemelhando em alguns aspectos aos contratos administrativos. As duas leis mencionadas, Lei nº 8.666/93 e Lei nº 14.133/2021, vedam expressamente qualquer forma de pagamento antecipado. Assim, a celebração de um convênio prevendo a liberação do recurso em parcela única, principalmente quando vigente por vários



meses, como é o caso do objeto em análise, não é prudente.

Aproveitando o ensejo, considero significativo mencionar que a motivação apresentada por Vossa Excelência não demonstrou onde as atividades convergem com os interesses do Poder Executivo, se limitando a reconhecer a notoriedade da associação Bicho Amigo e a descrever as finalidades principais da mesma. O Of. nº 502/2022/GPBCN explicou como a liberação do recurso será de suma importância para a entidade, mas não explicou em quais pontos será importante para a Administração. O plano de trabalho da entidade afirma que ela “realiza atividades de interesse público geral, aos quais todo o município tem interesse, bem como o **Poder Executivo**”. De fato, o trabalho desenvolvido é muito valioso, mas é necessário demonstrar que as metas descritas no plano de trabalho estão de acordo com as diretrizes, objetivos, metas e até prioridades traçadas pelo próprio Governo Municipal. Parece ter ocorrido uma distorção dos papéis quando a entidade foi quem traçou aquilo que o Poder Executivo tem interesse, uma vez que a justificativa para a liberação de recursos deveria partir deste e não o contrário.

De antemão, pelos argumentos até o momento traçados, a compreensão foi de que o Projeto de Lei nº 70/2022 e o Plano de Trabalho da associação juntado aos autos não atendem a legislação vigente, não passando pelo crivo jurídico-formal para a celebração do convênio ora pretendido.

Sobre a necessidade de autorização de legislação prévia, o único momento que a Lei Orgânica Municipal de Bom Despacho faz essa exigência é em seu art. 69, XVII, quando se refere à hipótese de convênio intermunicipal para modificação de limites. Também não há nenhuma lei municipal exigindo a apreciação anterior do Poder Legislativo. Todavia, ainda que existisse, a Corte Superior do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais já decidiu que “é inconstitucional lei municipal que exige prévia autorização legislativa para a celebração de convênios e contratos, pelo Poder Executivo”³

Pelo princípio da separação dos poderes um Poder não pode interferir sobre o outro fora dos limites traçados pela Constituição Federal. A celebração de convênios é ato típico de gestão administrativa. É competência da Prefeitura Municipal de Bom Despacho decidir pela sua celebração ou de outro ajuste que exige a realização de chamamento público, bem como seguir os procedimentos e analisar minuciosamente todo o rol documental para garantir o respeito aos ditames legais. Ao Legislativo cabe, posteriormente, a fiscalização do ato sobre o fiel cumprimento dos parâmetros constitucionais e legais e não sua autorização previamente, pois não lhe incumbe examinar a conveniência e oportunidade da assinatura de um convênio.

Este já é o entendimento reiterado dos tribunais e posição firmada pelo STF há muitos anos em diversos julgados. Seguem exemplos de pronunciamentos sobre o tema:

CONSTITUCIONAL. CONVÊNIOS, ACORDOS, CONTRATOS E ATOS DE SECRETÁRIOS DE ESTADO. APROVAÇÃO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA: INCONSTITUCIONALIDADE. I. - Norma que subordina convênios, acordos, contratos e atos de Secretários de Estado à aprovação da Assembleia Legislativa: inconstitucionalidade, porque ofensiva ao princípio da independência e harmonia dos poderes. C.F., art. 2º. II. -

³ Enunciado 18 - Corte Superior do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Publicado em DJ de 09/11/2006, p.55; DJ de 14/11/2006, p. 70; DJ de 21/11/2006, p. 47. Julgado em 27/09/2006.



Inconstitucionalidade dos incisos XX e XXXI do art. 99 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. III. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (STF, ADI 676-RJ, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, 01-07-1996, v.u., DJ 29-11-1996, p. 47.155).

CONSTITUCIONAL. CONVÊNIOS, ACORDOS, CONTRATOS, AJUSTES E INSTRUMENTOS CONGÊNERES. APROVAÇÃO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA: INCONSTITUCIONALIDADE. I. - Normas que subordinam convênios, ajustes, acordos e instrumentos congêneres celebrados pelo Poder Executivo estadual à aprovação da Assembleia Legislativa: inconstitucionalidade. II. - Suspensão cautelar da Lei nº 10.865/98, do Estado de Santa Catarina. (STF, ADI-MC 1.865-SC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, 04-09-1999, v.u., DJ 12-03-1999, p. 02).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 60, XXVI, DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. ALEGADA INCOMPATIBILIDADE COM OS ARTS. 18, E 25 A 28, TODOS DA CARTA DA REPÚBLICA. Dispositivo que, ao submeter à Câmara Legislativa distrital a autorização ou aprovação de convênios, acordos ou contratos de que resultem encargos não previstos na lei orçamentária, contraria a separação de poderes, inscrita no art. 2.º da Constituição Federal. Precedentes. Ação julgada procedente. (STF, ADI 1.166-DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ilmar Galvão, 05-09-2002, v.u., DJ 25-10-2002, p. 24).

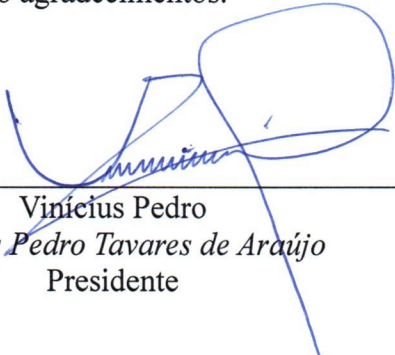
Na análise prévia, a convicção é de que não cabe à Câmara Municipal analisar matérias dessa natureza. Se este fosse o caso o Poder Executivo Municipal teria cometido atos irregulares pela realização de diversos convênios nos últimos anos não precedidos de lei.

Portanto, pelas razões expostas, a conclusão foi de que não há obrigatoriedade de lei prévia para a celebração do convênio na forma estabelecida no Projeto de Lei, assim como uma lei municipal não pode possibilitar sua assinatura se a legislação que o disciplina não foi observada. Ou seja, a transferência de recursos financeiros públicos diferente do que dispõe a legislação que trata do convênio não se torna regular com a aprovação de uma lei municipal. Como dito, o Projeto de Lei nº 70/2022 não atende os requisitos mínimos exigidos pela legislação vigente, está desalinhado com os princípios constitucionais que regem a Administração Pública insculpidos no artigo 37 da Constituição Federal, bem como não está condizente com dispositivos da Lei Federal nº 8.666/1993.

Os bons resultados da gestão pública somente são alcançados mediante esforço conjunto dos poderes estatais, sendo imprescindível que Poder Legislativo e Poder Executivo estejam em constante diálogo para garantir o progresso de Bom Despacho. Assim, visando exaltar o espírito de cooperação, apresento o meu entendimento sobre o Projeto de Lei nº 70/2022, para manifestação de Vossa Excelência quanto à manutenção do texto elaborado ou providências que julgar necessárias.

Certo de sua atenção, antecipo agradecimentos.

Atenciosamente.



Vinícius Pedro
Vinícius Pedro Tavares de Araújo
Presidente

Assunto Re: Of. 99 e 100/2022 referente aos PL 71 e 70/2022

De Procuradoria-Geral do Município de Bom Despacho MG
<pgm@pmbd.mg.gov.br>

Para <secretaria@camarabd.mg.gov.br>

Data 30.08.2022 08:31



Bom dia!
Acuso recebimento.
Atenciosamente,

Em seg., 29 de ago. de 2022 às 17:39, <secretaria@camarabd.mg.gov.br> escreveu:

Boa tarde, segue em anexo os ofícios 99 e 100/2022 referentes aos PL 71 e 70/2022 respectivamente.

Favor acusar recebimento deste.

Att.,

Marinely Andrade

MARINA OLIVEIRA CARDOSO

Subprocuradora-Geral do

Município

pgm@bomdespacho.mg.gov.br

(37) 3520.1428

Av. Maria da Conceição Del Duca,
150, Jaraguá

35600-000 Bom Despacho-MG