



À

Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final da Câmara Municipal de Bom Despacho

Projeto de Lei n.º 71/2022

### Relatório

Trata-se de Projeto de Lei que autoriza o Poder Executivo a firmar convênio com a Associação dos Doadores de Sangue de Bom Despacho – ADSBD e dá outras providências.

O Of. nº 0503/2022/GPBCN encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo (fls. 02) informa que o projeto tem por objetivo manter as atividades da associação, considerando a notoriedade no desenvolvimento de seus objetivos, e que a celebração do convênio é de grande importância para a entidade.

O Prefeito Municipal declarou no Anexo I que as despesas originadas do projeto de lei estão adequadas à LOA para o exercício de 2022, sendo alocados recursos suficientes no exercício, e é compatível com o PPA e a LDO. Declarou 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. Por fim, esclareceu que a perspectiva é de repasse apenas no presente ano e caso haja prorrogação para os exercícios subsequentes as despesas serão levadas em consideração na elaboração de suas respectivas propostas orçamentárias, de forma a obter o resultado previsto para os exercícios de 2023 e 2024.

O documento de fls. 05 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. 06/14 foi juntado o plano de trabalho, tratando da identificação da associação, da caracterização da proposta, metas a serem atingidas, previsão de receitas e despesas 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. Na análise financeira/contábil elucidou que não foi detectada nenhuma carência ou necessidade de complementação de documentos, concluindo ao final pelo prosseguimento da tramitação.

Em análises preliminares foram identificados problemas no Projeto de Lei e na documentação encaminhada. O Presidente da Câmara encaminhou ao Prefeito Municipal o Of. nº 99/2022/GPVPTA esclarecendo que o Poder Executivo não depende de lei prévia para celebração de convênio e apontou a inobservância de exigências legais e demais



irregularidades. A resposta encaminhada através do Of. nº 513/2022/GPBCN alegou a necessidade de autorização legislativa anterior para a destinação do recurso. Sobre as irregularidades assinaladas, declarou que esta Casa tem competência de sugerir emendas aos textos apresentados pelo Executivo.

É o essencial a relatar.

### **Parecer**

O Projeto de Lei nº 71/2022 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.

A propositura autoriza o Poder Executivo a firmar convênio com a Associação dos Doadores de Sangue de Bom Despacho – ADSBD visando o repasse de R\$144.560,00 (cento e quarenta e quatro mil quinhentos e sessenta reais). O parágrafo único do art. 1º do texto permite que a transferência do recurso seja efetivada também através de ajuste ou congênere. Na hipótese de o repasse ser efetivado através de convênio, destaco que o Poder Executivo não depende de aprovação legislativa prévia para sua celebração. Sua obrigação perante esta Casa consiste em dar ciência à Câmara Municipal após assinado o termo, conforme §2º do art. 116 da Lei 8.666/93. Não existe dispositivo na Lei Orgânica ou qualquer lei municipal exigindo que os convênios sejam realizados através de lei autorizativa específica. 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”<sup>1</sup>

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. Cabe ao legislativo a fiscalização posterior sobre o fiel cumprimento dos parâmetros constitucionais e legais, pois não lhe incumbe examinar a conveniência e oportunidade do ato.

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:

<sup>1</sup> 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.





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. - 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. 2º 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).

Trata-se, portanto, de tema que não compete a esta Casa analisar. Caso contrário, o Poder Executivo Municipal teria cometido atos irregulares pela realização de diversos convênios nos últimos anos não precedidos de lei. No entanto, através da interlocução entre os dois Poderes registrada nos documentos de fls. 18/29 o Prefeito Municipal alegou a necessidade da presente tramitação. Diante do posicionamento externado, foi feita a análise técnica da matéria.

Importante registrar que o parágrafo único do art. 1º da propositura expressa que a transferência do recurso poderá também ser efetuada mediante ajuste ou congêneres. A falta de definição torna inviável a apreciação do Projeto de Lei, pois cada uma das formas de acordo possui um regramento específico. Diante disso, o exame aqui realizado deliberou sobre os convênios, que 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”<sup>2</sup> e sujeitam-se à Lei nº 8.666/1993 e à Lei 14.133/2021, conforme transcrições a seguir:

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



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 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.

Conforme visto, 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. Considero significativo mencionar que a motivação apresentada pelo Chefe do Poder Executivo não demonstrou onde as atividades coincidem com os seus interesses, se limitando a reconhecer a notoriedade da Associação dos Doadores de Sangue de Bom Despacho e a descrever as atividades desenvolvidas pela mesma. 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. Cabe ao Poder Público justificar a liberação do recurso demonstrando objetivamente a realização de projeto, serviços ou atividades de interesse recíproco.

Pela leitura do Projeto de Lei restou evidente 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 liberação dos recursos e a previsão de conclusão das etapas ou fases programadas. Às fls. 14 há uma tabela cujo título é “Cronograma de Desembolso Financeiro”, mas prevê apenas uma parcela do valor total, a ser repassada em agosto.

Na interpretação do art. 116, §3º, da Lei da Lei 8.666/93 é possível depreender 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. As duas leis mencionadas, Lei nº 8.666/93 e Lei nº 14.133/2021, vedam expressamente qualquer forma de pagamento antecipado. Assim, entendo que não é prudente 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.

Preocupante também é o quadro denominado “IV - Parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas” (fls. 13) que considerará o número de novos doadores cadastrados, de coletas realizadas, bolsas coletadas e de pacientes atendidos, sem, contudo, especificar as quantidades almejadas. Ou seja, apesar do título, nenhum parâmetro foi adotado. Não há como mensurar se as metas foram cumpridas se elas não foram de fato estabelecidas.



Por fim, a prestação de contas será feita até março de 2023<sup>3</sup> e a análise será feita até dia 01/04/2023. Caso a entidade entregue a prestação de contas ao final do prazo, a Prefeitura terá apenas um dia para analisar a documentação, prazo extremamente curto para algo tão sério como a fiscalização do uso de recursos públicos.

O art. 116, § 1º da Lei 8.666/93 traça os requisitos mínimos exigidos para a assinatura do convênio 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).

Pelas razões expressas até o momento, entendo que a propositura e o Plano de Trabalho da associação juntado estão em desacordo com a legislação vigente, não passando pelo crivo jurídico-formal para a celebração do convênio ora pretendido.

No entanto, considero compor o texto do Projeto de Lei nº 71/2022 apenas o documento de fls. 03 e o ANEXO I de fls. 04. Desta maneira, para que o teor da apreciação seja revestido de legalidade, sugiro que esta Casa Legislativa se atenha a análise dos textos mencionados e proponho as seguintes emendas:

Emenda n.º 1

Emenda modificativa Art. 136, III do Regimento Interno	
Redação original	Emenda
(Ementa) Autoriza Poder Executivo a firmar convênio com a Associação de Doadores de Sangue de Bom Despacho/MG - ADSBD e dá outras providências.	(Ementa) Autoriza repasse financeiro para a Associação dos Doadores de Sangue de Bom Despacho – ADSBD e dá outras providências.

<sup>3</sup> Fls. 14. VI – Prestação de Contas: contém um pequeno erro material



Emenda n.º 2

Emenda modificativa Art. 136, III do Regimento Interno	
Redação original	Emenda
Art. 1º Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a firmar convênio, para repasse no valor total anual de R\$ 144.560,00 (cento e quarenta e quatro mil e quinhentos e sessenta reais), a Associação dos Doadores de Sangue de Bom Despacho – ADSBD, inscrita no CNPJ sob o nº 04.734.447/0001-45, que vigorará conforme plano trabalho, a partir da data de sua publicação no Diário Oficial, podendo ser prorrogado até o limite máximo de 60 (sessenta) meses.	Art. 1º Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a repassar no exercício de 2022 recursos financeiros de até R\$144.560,00 (cento e quarenta e quatro mil, quinhentos e sessenta reais) à Associação dos Doadores de Sangue de Bom Despacho – ADSBD, inscrita no CNPJ sob o nº 04.734.447/0001-45.

Emenda n.º 3

Emenda supressiva Art. 136, I do Regimento Interno	
Redação original	Emenda
Art. 1º (...) Parágrafo único. A transferência do recurso mencionado no <i>caput</i> deste artigo será efetuada mediante convênio, ajuste ou congênere, pelo qual fique claramente definido os deveres e obrigações de cada parte, a forma e os prazos para prestação de contas.	Fica SUPRIMIDO o parágrafo único do art. 1º do Projeto de Lei nº 71/2022.

Emenda n.º 4

Emenda substitutiva Art. 136, II do Regimento Interno	
Redação original	Emenda

*Edm*

Art. 2º Este convênio visa a realização de repasse de valor para a ADSBD, que tem por objetivo prestar serviço de conscientização à população quanto a importância da doação de sangue. Além do papel de conscientização a associação é hoje responsável pela manutenção do Posto Avançado de Coleta Externa.

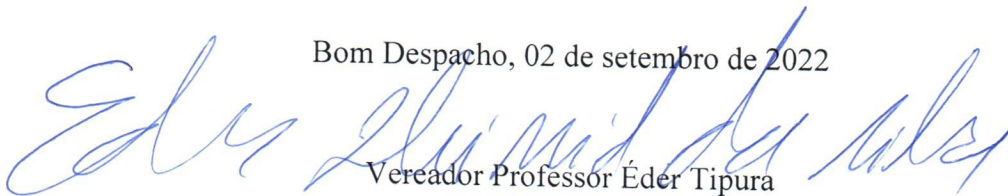
Art. 2º Os trâmites referentes aos repasses de que trata o art. 1º deverão estar em conformidade com a Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964, com a Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993 e demais legislações correlatas.

Por todas as razões expostas, o Plano de Trabalho da instituição juntado à esta propositura não atende os requisitos legais. Caso as emendas sugeridas sejam aprovadas, caberá posteriormente a fiscalização do cumprimento da legislação correlata por parte do Poder Executivo no momento da destinação dos recursos financeiros provenientes do tesouro municipal.

Sobre a apreciação contábil, financeira e orçamentária a matéria foi submetida a análise da Assessora Financeira e Contábil da Câmara Municipal a qual concluiu que a proposição atende os requisitos legais, podendo prosseguir.

Ante o exposto, nos termos do art. 88, I do Regimento Interno da Câmara Municipal de Bom Despacho, entendo que o Projeto de Lei nº 71/2022, **com a aprovação das emendas apresentadas**, é constitucional e legal, assim como tramita de forma regimental, sendo meu parecer pela sua aprovação nesta Comissão para que prossiga em sua tramitação.

Bom Despacho, 02 de setembro de 2022



Vereador Professor Éder Tipura

Relator