



ESTADO DE RONDÔNIA
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA DE VEREADORES DO MUNICÍPIO DE VILHENA
PALÁCIO VEREADOR NADIR ERENO GRAEBIN
DIRETORIA JURÍDICA

À Diretoria Legislativa

Processo Legislativo n.: 172/2019

Referência: Projeto de Lei n. 5.681/2019

Interessado: Poder Executivo Municipal

Ementa: autoriza o Poder Executivo Municipal a realizar repasse financeiro no valor de R\$ 36.275,00 para a Associação Comercial e Empresarial de Vilhena – ACIV e dá outras providências

PARECER JURÍDICO n. 077/2019

Trata-se de processo legislativo contendo o **Projeto de Lei n. 5.681/2019**, de autoria do Exmo. Prefeito EDUARDO TOSHIYA TSURU, que **autoriza o Poder Executivo Municipal a realizar repasse financeiro no valor de R\$ 36.275,00 para a Associação Comercial e Empresarial de Vilhena – ACIV e dá outras providências.**

O projeto de lei (fl. 02) veio acompanhado da respectiva mensagem (fl. 03) e de cópia do Procedimento Administrativo n. 1305/2019 (fls. 05/102). Após, os autos foram encaminhados a esta Diretoria Jurídica para análise e parecer (fls. 103/104).

É em síntese o relatório. Manifesta-se.

De início, entendo relevante destacar que o art. 1º do Projeto de Lei n. 5.681/2019 visa autorizar o Poder Executivo Municipal a realizar *repassé financeiro* à entidade civil ali descrita. Sucede que, com a devida vênia, houve um equívoco no emprego da expressão “repassé financeiro”, visto que esta não representa a definição técnica mais precisa para esse tipo de transferência voluntária de recursos públicos.

É que nos termos da Lei Federal n. 13.019/2014 (art. 2º, VII e VIII), replicada no Decreto Municipal n. 41.742/2018 (art. 2º, IX e X), as parcerias voluntárias com as Organizações da Sociedade Civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros, devem ser instrumentalizadas por **Termo de Colaboração** ou **Termo de Fomento**, o que não foi expressamente mencionado no projeto de lei.

Não se está aqui ignorando o fato de que, em termos práticos, o que irá ocorrer é um verdadeiro *repassé financeiro* à entidade privada. Porém, primando pelo rigor técnico da redação legislativa, tendo como pressuposto a legislação que regulamenta o assunto, vislumbro que o mais correto teria sido o uso da expressão *Termo de Fomento*, isso porque a proposta de trabalho é de iniciativa da entidade civil requerente e envolve a transferência de recursos, senão vejamos:

Art. 2º, VIII, L. 13.019/14. Termo de fomento: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros.

Art. 2º, X, Dec. 41.742/18. Termo de Fomento: instrumento de formalização de parcerias com plano de trabalho proposto pelas Organizações da Sociedade Civil, com transferência de recursos.

Nesse ponto, ousou discordar, com o mais devido e acatado respeito, do parecer jurídico do douto Procurador Municipal às fls. 75/76 destes autos, no qual afirma que a hipótese em análise não demanda a aplicação das disposições da Lei Federal n. 13.019/2014 e do Decreto Municipal n. 41.742/2018. No meu sentir, a legislação em comento deve, sim, ser observada e aplicada na hipótese, pois, evidentemente, está-se diante da transferência de verbas públicas a uma organização da sociedade civil, não havendo outro viés legal para legitimar o ato que não seja por meio dos instrumentos ali previstos.

Quanto a isso, reputo necessário destacar a definição legal de Organização da Sociedade Civil:

Art. 2º, I, “a”, L. 13.019/14. Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da sociedade civil:

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva;



Art. 2º. Para os efeitos deste Decreto considera-se:

I - Organização da Sociedade Civil:

a) Entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio aplicando-os integralmente em seu objeto social, de forma imediata ou por meio de fundo patrimonial ou fundo de reserva;

Compulsando os autos, verifico que a entidade a ser beneficiada (Associação Comercial e Empresarial de Vilhena – ACIV) é uma pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, organizada como associação (fls. 20/50). Portanto, enquadra-se perfeitamente na definição de Organização da Sociedade Civil trazida pela Lei Federal n. 13.019/2014 e pelo Decreto Municipal n. 41.742/2018, o que, a meu ver, torna clara e inequívoca a necessidade de aplicação dos referidos diplomas legais para o caso.

Feitos esses apontamentos, passo a adentrar na análise formal da documentação jungida aos autos, e, nessa oportunidade, constato a carência de alguns documentos que, no meu entender, torna inviável a aprovação do projeto de lei posto em análise.

A princípio, partindo do pressuposto da necessidade de observar as disposições da Lei Federal n. 13.019/2014 e do Decreto Municipal n. 41.742/2018, vislumbro que o Poder Executivo Municipal olvidou de observar a regra do prévio **chamamento público** para a transferência voluntária de recursos pela Administração Pública para a entidade civil beneficiada. Com razão, o art. 2º, XII, L. 13.019/14, e o art. 2º, XV, Dec. n. 41.742/18, exigem que a escolha da organização da sociedade civil seja precedida de chamamento público, como forma de escolher, dentre várias, a proposta que melhor atenda ao interesse público envolvido.

Analisando o Processo Administrativo n. 1305/2019, verifico que não houve prévio chamamento público, tendo o Poder Executivo Municipal direcionado a transferência voluntária de recursos para a Associação Comercial e Empresarial de Vilhena – ACIV sem que outras entidades potencialmente interessadas também pudessem apresentar à Administração Municipal um plano de trabalho similar, eventualmente mais vantajoso para a comunidade local.

Nessa toada, poder-se-ia argumentar que a escolha da entidade ACIV se deu em razão de particularidades do plano de trabalho apresentado por esta última, o que, ao menos em tese, tornaria inviável a competição. Não se ignora o fato de que a Lei Federal n. 13.019/2014 e o Decreto Municipal n. 41.742/2018 preveem hipóteses de dispensa e de inexigibilidade de chamamento público. Todavia, entendo que o Poder Executivo Municipal olvidou de apresentar uma justificativa devidamente comprovada para a não deflagração do certame, fundamentada nas hipóteses de dispensa ou de inexigibilidade, o que torna a pretendida transferência voluntária irregular do ponto de vista formal e legal.

Por oportuno, destaco que o Projeto de Lei n. 5.681/2019 é datado de 05 de julho de 2019, ou seja, é posterior ao próprio evento que se pretende



subsidiar financeiramente¹, o que, somado à ausência de prévio chamamento público, revela a não observância às disposições do regramento aplicável à hipótese, devendo a proposta legislativa ser rejeitada.

Não pretendo com estes argumentos delinear um posicionamento pessoal meramente burocrático, com o intuito de obstaculizar o desenvolvimento social do Município de Vilhena, através de um parecer jurídico negativo. Aliás, permito-me a avançar brevemente na análise do mérito da pretensão para afirmar que o plano de trabalho apresentado pela entidade civil certamente resultará em benefícios para a comunidade vilhenense. Todavia, reservo-me no dever de alertar que, conquanto não sejam obedecidas essas regras legais, a transferência de recursos para a referida entidade padecerá de nulidade, eis que fere disposições da Lei Federal n. 13.019/2014 e do Decreto Municipal n. 41.742/2018, e, nesse passo, infringe os princípios de direito Administrativo insculpidos na Constituição da República (art. 37, CR/88).

Ainda tratando da análise do pleito sob o seu aspecto formal, verifico que no bojo do Processo Administrativo n. 1305/2019 fez-se menção de que a transferência voluntária de recursos dar-se-á por meio de *convênio*, o qual é regulamentado pela Instrução Normativa n. 008/2009 e alterações (fls. 77/86). Nesse ponto, outra vez mais peço vênias para discordar do parecer de fls. 75/76, pois, a meu ver, o instrumento a ser utilizado não é *convênio*, mas, insisto, o *Termo de Fomento*, conforme razões já apresentadas.

Demais disso, ainda que se trate de um *convênio*, observo que o pedido de prévia autorização do Poder Legislativo Municipal, para a realização da transferência voluntária de recursos, é desnecessário. Com efeito, analisando o disposto na Instrução Normativa n. 008/2009, não localizei qualquer disposição que obrigue o Chefe do Executivo a solicitar a *prévia* outorga do Poder Legislativo para a celebração de convênios. Na verdade, em se tratando de um *convênio*, na acepção técnica da Lei Federal n. 8.666/93, cumpre ao Poder Executivo apenas dar **ciência** ao Poder Legislativo **após** a sua celebração. Ou seja, não há previsão para que haja autorização prévia do Poder Legislativo, senão vejamos:

Art. 116, §2º, L. 8.666/93. Assinado o convênio, a entidade ou órgão repassador dará ciência do mesmo à Assembleia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva.

Por fim, no tocante à obrigatoriedade ou não de prévia autorização do Poder Legislativo, há respeitadas vozes doutrinárias e jurisprudenciais no país que entendem que essa providência é descabida e inconstitucional. De início, calha observar que o professor *Hely Lopes Meirelles* diferencia os atos de competência exclusiva do Administrador e os que dependem de prévia autorização legislativa ou de aprovação posterior do Legislativo para a sua perfeição e validade, nesses termos:

“Em princípio, o prefeito pode praticar os atos de administração ordinária independentemente de autorização especial da Câmara. Por atos de administração ordinária entendem-se todos aqueles que visem à conservação, ampliação ou aperfeiçoamento dos bens, rendas ou serviços públicos. Para os atos de administração extraordinária, assim entendidos os de alienação e oneração de bens ou rendas (vendas, doação, permuta, vinculação), os de renúncia de direitos (perdão de dívidas, isenção de

¹ Feira Rondônia Rural Sul, realizada entre os dias 03 a 07 de julho de 2019 (fl. 06).

tributos etc.) e os que acarretem encargos, obrigações ou responsabilidades excepcionais para o Município (empréstimos, abertura de créditos, concessão de serviços de utilidade pública etc.), o prefeito dependerá de prévia autorização da Câmara. Como tais atos constituem exceção à regra da livre administração do prefeito, as leis orgânicas devem enumerá-los. Todo ato que não constar dessa relação é de prática exclusiva pelo prefeito, e por ele pode ser realizado independentemente de assentimento da Câmara, desde que atenda às normas gerais da Administração e às formalidades próprias de sua prática” (in DIREITO MUNICIPAL BRASILEIRO, 8ª edição, atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro, Yara Darcy Police Monteiro e Célia Marisa Prendes, Malheiros Editores, 1996, p. 519/520).

É nesse mesmo sentido, aliás, que se posiciona o Supremo Tribunal Federal, nos seguintes julgados:

Advirta-se, ainda, que para atividades próprias e privativas da função executiva, como realizar obras e serviços municipais, para prover cargos e movimentar o funcionalismo da Prefeitura e demais atribuições inerentes à chefia do governo local, não pode a Câmara condicioná-las à sua aprovação, nem estabelecer normas aniquiladoras dessa faculdade administrativa, sob pena de incidir em inconstitucionalidade, por ofensa a prerrogativas do prefeito (STF, RT 182/466).

CONSTITUCIONAL. CONVÊNIOS E DÍVIDAS DA ADMINISTRAÇÃO: AUTORIZAÇÃO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA: INCONSTITUCIONALIDADE. Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, inciso XXVI do artigo 53, e parágrafo 2º do artigo 82. I – Norma que subordina convênios e dívidas da administração à aprovação da Assembleia Legislativa: inconstitucionalidade, porque ofensiva ao princípio da independência e harmonia dos poderes. C.F., art. 2º. Precedentes do STF. II – Inconstitucionalidade do inc. XXVI do art. 53, e parágrafo 2º do art. 82, ambos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. III – Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente (STF - ADI 177/RS, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, j. 01/07/1996).

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 n.º 10.865/98, do Estado de Santa Catarina (ADIMC-1865/SC; Rel. Min. CARLOS VELLOSO, j. 04/02/1999, p. 12/03/1999).

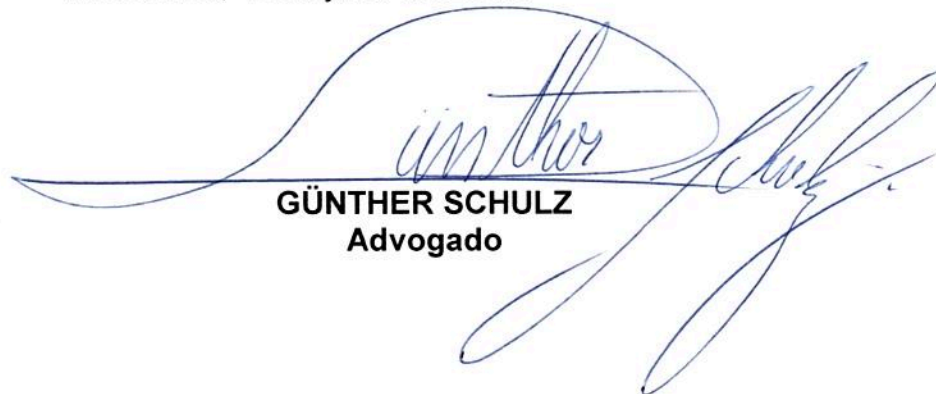
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. ARTIGO 181, INCISOS I E II. ACORDOS E CONVÊNIOS CELEBRADOS ENTRE MUNICÍPIOS E DEMAIS ENTES DA FEDERAÇÃO. APROVAÇÃO PRÉVIA DA CÂMARA MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Este Supremo Tribunal, por meio de reiteradas decisões, firmou o entendimento de que as normas que subordinam a celebração de convênios em geral, por órgãos do Executivo, à autorização prévia das Casas Legislativas Estaduais ou Municipais, ferem o princípio da independência dos Poderes, além de transgredir os limites do controle externo previsto na Constituição Federal. Precedentes: ADI n.º 676/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso e ADI n.º 165/MG, Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Ação direta que se julga procedente. (STF - ADI 770/MG, Rel. Min. ELLEN GRACIE, j. 01/07/2002, p. 20/09/2002).

Daí se depreende que *convênio* é ato de gestão administrativa, portanto de responsabilidade do Chefe do Executivo, a quem compete administrar o Município. À vista disso, a exigência de prévia autorização da Câmara de

Vereadores para a aprovação do *convênio* mencionado nos autos constitui indevido controle sobre os atos da Administração Pública Municipal e violação ao Princípio Constitucional da Separação dos Poderes.

Ante os fundamentos expostos acima, opino pela REJEIÇÃO do Projeto de Lei n. 5.681/2019. É o parecer. SMJ.

Vilhena/RO, 19 de julho de 2019.



GÜNTHER SCHULZ
Advogado