

PARECER JURÍDICO

O projeto de lei de nº 022 do ano de 2017, versa acerca do pedido do Poder Executivo para que esta casa Legislativa autorize a confecção de um convênio entre a Prefeitura de Santana da Vargem e a Prefeitura de Boa Esperança objetivando promover a manutenção de estradas vicinais.

I - DA COMPETÊNCIA

A - DO MUNICÍPIO

“Art. 5º - Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras as seguintes atribuições:

I - Legislar sobre assuntos de interesse local;

XXXV - Promover os seguintes serviços:

c) - Construção e conservação de estradas e caminhos municipais;”

B - DO LEGISLATIVO

A competência desta casa está inserida no XV do artigo 24 da Lei Orgânica Municipal extraem-se, *in verbis*:

Art. 24 - Compete privativamente à Câmara:

XV - Fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo;

C - DO EXECUTIVO

Sob o aspecto da legitimidade para a propositura do presente projeto de lei vislumbra-se, que de acordo com o inciso I do artigo 52 da Lei Orgânica Municipal o poder Executivo detém a prerrogativa de iniciar o processo legislativo, extrai-se da mencionada Lei, *in verbis*:

Art. 52 - Compete ao Prefeito:

I - a iniciativa de Leis;

Câmara Municipal de Santana da Vargem
PROTOCOLO
12 MAR 2019
Horas: 09 : 36
Ass:

Portanto, conforme consta nos dispositivos normativos acima, não se verifica nenhum vício de iniciativa na propositura do projeto de Lei, uma vez que todas as competências foram respeitadas.

II – DO REGIMENTO INTERNO

A – DA INCLUSÃO NA PAUTA

REG Art.102 – **Toda e qualquer proposição escrita, para constar na pauta de sessão ordinária**, exceto nos casos previstos no art. 88, VII, VIII, IX, X, XI e XII, **deverá ser apresentada com 48 (quarenta e oito) horas de antecedência na Secretaria da Câmara, que as protocolará, numerando-as e encaminhando-as ao Presidente.**

REG Art.88 – **São modalidades de proposição:**

I – proposta de emenda à Lei Orgânica;

II – projeto de lei complementar;

III – projetos de Lei;

IV – projetos de decreto legislativo;

V – projetos de resolução;

VI – projetos substitutivos;

VII – emendas e subemendas;

VIII – vetos;

IX – pareceres das Comissões permanentes;

X – relatórios das Comissões Especiais de qualquer natureza;

XI – indicações;

XII – requerimentos;

XIII – representações;

A presente proposição (projeto de lei ordinária) foi protocolada nesta casa no dia **20/06/2017**, portanto, está respeitado o disposto no art. 102 do regimento interno desta casa legislativa.

B – DA APRECIÇÃO DO PLENÁRIO

Art.38 – São atribuições do Plenário:



- I – elaborar, com a participação do Poder Executivo, as leis municipais;
 - II – votar o orçamento anual, a lei de diretrizes orçamentárias e o plano plurianual;
 - III – legislar sobre tributos e estabelecer critérios gerais para a fixação dos preços dos serviços municipais;
 - IV – autorizar a abertura de créditos suplementares e especiais, bem como, aprovar os créditos extraordinários;
 - V – autorizar a obtenção de empréstimos e operações de crédito, bem como, a forma e os meios de pagamento;
 - VI – autorizar a concessão de auxílio** e subvenções de crédito, bem como a forma e os meios de pagamento;
 - VII – autorizar a concessão para exploração de serviços, ou de utilidade pública;
 - VIII – dispor sobre aquisição, administração, utilização e alienação dos bens do domínio do município;
 - IX – autoriza a remissão de dívidas e conceder isenções e anistias fiscais, bem como, dispor sobre moratória e benefícios;
 - X – criar, alterar e extinguir cargos públicos e fixar os respectivos vencimentos;
 - XI – dispor sobre denominação de próprios, vias e logradouros públicos;
 - XII – dispor sobre a fixação da zona urbana e de expansão urbana;
 - XIII – dispor sobre a organização e a estrutura básica dos serviços municipais.
 - XIV – estabelecer normas de política administrativa, nas matérias de competência do município;
 - XV – estabelecer o Regimento jurídico dos servidores municipais;
 - XVI – fixar os subsídios dos Vereadores, do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais, nos limites e critérios estabelecidos na Constituição Federal e na Lei Orgânica do Município.
- Parágrafo único – É de competência privativa do Plenário, entre outras:
- I – eleger os membros de sua Mesa e destitui-los na forma regimental;
 - II – elaborar e votar seu Regimento Interno;
 - III – organizar os seus serviços administrativos;
 - IV – conceder licença ao Prefeito e aos Vereadores;
 - V – autorizar o Prefeito a ausentar-se do Município por mais de dias;
 - VI – criar comissões permanentes e temporárias;
 - VII – apreciar vetos;
 - VIII – cassar o mandato do Prefeito e dos Vereadores, nos casos previstos em lei;
 - IX – tomar e julgar as contas do Município;
 - X – conceder título de cidadão honorário ou qualquer outra honraria ou homenagem;
 - XI – requerer informações do Prefeito sobre assuntos referentes à administração;
 - XII – convocar os Secretários para prestar informação sobre matéria de sua competência.

Art.42 – Às Comissões Permanentes incumbe:

- II – discutir e votar projetos de lei que dispensarem a competência do Plenário, nos termos do art.43 deste Regimento Interno

Art.43 – Às Comissões Permanentes no âmbito de suas atribuições, cabe, se assim o quiserem, sem a

discussão e a deliberação do Plenário, nos termos da Lei Orgânica do Município, discutir e votar projetos de lei, exceto quanto a:

- I – projeto de lei complementar;
- II – projetos de iniciativa de Comissões;
- III – projetos de códigos, estatutos e consolidações;
- IV – projetos de iniciativa popular;
- V – projetos que tenham recebido pareceres divergentes;
- VI – projetos em regime de urgência;**
- VII – alienação ou concessão de bens imóveis municipais;
- VIII – alteração do Regimento Interno;
- IX – autorização para todo e qualquer tipo de operação de natureza financeira de interesse do Município, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público Municipal;
- X – projetos que instituíam impostos previstos na Lei Orgânica do Município;
- XI – proposta de emenda à Lei Orgânica.

Tendo em vista que a matéria consta no rol do art. 38 do Regimento Interno desta Casa Legislativa, a matéria **não poderá ser aprovada apenas no âmbito das comissões. O projeto de Lei deve tramitar obrigatoriamente pelo plenário.**

C – DAS DISCUSSÕES

Art.143 – Terão uma única discussão as seguintes proposições:

- I – as que tenham sido colocadas em regime de urgência especial;
- II – as que se encontrem em regime de urgência simples;
- III – os projetos de lei oriundos do Executivo com solicitação de prazo;
- IV – o veto;
- V – os projetos de decreto legislativo ou de resolução de qualquer natureza;
- VI – as emendas.

Art.144 – Terão 02 (duas) discussões todas as proposições não incluídas no artigo anterior;

§1º - Em nenhuma hipótese a segunda discussão ocorrerá na mesma Sessão que tenha ocorrido a primeira discussão.

§2º - É considerada aprovada toda proposição submetida a duas discussões, sempre que a mesma for aprovada na segunda discussão, mesmo que na primeira tenha sido rejeitada.

Conforme podemos vislumbrar no artigo 143 do regimento interno desta casa a matéria contida no projeto de Lei de nº 022 de 2017 deverá ter **duas discussões.**

D – DO QUORUM DE APROVAÇÃO

Art.157 – As deliberações da Câmara, salvo disposição em contrário, serão sempre



tomadas por maioria de votos, presentes a maioria de seus membros.

Art.158 – Dependerão do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara, além de outros casos previstos em lei, a aprovação e a alteração das seguintes matérias:

- I – código tributário do Município;
- II – código de obras;
- III – código de postura;
- IV – plano diretor de desenvolvimento integrado e normas relativas a zoneamento, ocupação e uso do solo urbano;
- V – lei instituidora do regime jurídico dos servidores municipais;
- VI – lei instituidora da guarda municipal;
- VII – perda de mandato de Vereador;
- VIII – rejeição de veto;
- IX – criação, reclassificação, reenquadramento ou extinção de cargos, fixação, aumento e alteração de vencimento dos servidores públicos municipais;
- X – fixação ou atualização dos subsídios dos Vereadores, do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais;
- XI – obtenção e concessão de empréstimos e operações de crédito pelo Município.

Parágrafo único – Entende-se por maioria absoluta o primeiro número inteiro acima da metade do total dos membros da Câmara.

Art.159 – Dependerão de voto favorável de dois terços dos membros da Câmara, além de outros casos previstos pela legislação pertinente, a aprovação e alteração das seguintes matérias:

- I – Regimento Interno da Câmara;
- II – concessão de serviços públicos;
- III – concessão de direito real de uso e concessão administrativa de uso;
- IV – alienação de bens imóveis do Município;
- V – aquisição de bens imóveis, salvo quando se tratar de doação sem encargos;
- VI – denominação de próprios, vias e logradouros públicos;
- VII – concessão de títulos honoríficos e honorarias;
- VIII – concessão de anistia, isenção e remissão tributária ou previdenciária e incentivos fiscais, bem como moratória e privilégios;
- IX – transferência de sede do Município;
- X – rejeição do parecer prévio do Tribunal de Contas, Sobre as Contas do Município;
- XI – alteração territorial do Município, bem como alteração de seu nome;
- XII – criação, organização e supressão de distritos;
- XIII – o recebimento de denúncia contra o Prefeito e Vereador, no caso de apuração de crime de responsabilidade;

Câmara Municipal de São João del-Rei
011

Desta feita, a **aprovação deste projeto de lei dependerá do quorum de maioria simples** dos vereadores desta casa legislativa.

E- DA VOTAÇÃO DO PRESIDENTE DESTA CASA LEGISLATIVA

Art.33 – O Presidente da Câmara **poderá votar** nos seguintes casos:

I – na eleição da Mesa;

II – quando a matéria exigir, para sua aprovação, voto favorável de dois terços ou da maioria absoluta dos membros da Câmara;

III – no caso de empate, nas votações públicas e secretas.

No caso em tela, o presidente votará, **salvo se ocorrer empate.**

F – DAS COMISSÕES

“Art.42 – Às Comissões Permanentes incumbe:

I – estudar as proposições e assuntos distribuídos ao seu exame, manifestando sobre eles sua opinião para orientação do Plenário;

II – discutir e votar projetos de lei que dispensarem a competência do Plenário, nos termos do art.43 deste Regimento Interno.

Parágrafo único – As Comissões Permanentes são as seguintes:

I – Legislação, Justiça e Redação Final;

II – Finanças e Orçamento;

III – Obras, Serviços Públicos, Agroindústria, Comércio e Turismo;

IV – Educação, Saúde e Assistência Social.

Art.52 – Encaminhada qualquer matéria ao Presidente da Comissão Permanente, este designar-lhe-á tramitação imediata.

Art.53 – É de 10 (dez) dias o prazo para qualquer Comissão Permanente pronunciar-se, a contar da data do recebimento da matéria pelo seu Presidente.

§1º - O prazo a que se refere este artigo será duplicado em se tratando de proposta orçamentária e de processo de prestação das contas do Município.

§2º - O prazo a que se refere este artigo será reduzido pela metade, quando se tratar da matéria colocada em regime de urgência e de emendas e subemendas apresentadas à Mesa.

Art.55 – Escoado o prazo sem que tenha sido proferido o parecer, a matéria será incluída imediatamente na Ordem do Dia, para que o Plenário se manifeste sobre a dispensa do mesmo.

Art.56 – Somente serão dispensados os pareceres das Comissões, por deliberação do Plenário, mediante requerimento escrito de Vereador ou por solicitação do Presidente da Câmara através de despacho nos autos, quando se tratar de proposição colocada em regime de urgência, na forma prevista no §2º do art.53 do Regimento.”

O regimento dispõe que as comissões devem estudar e emitir parecer sobre as matérias em tramitação na casa, devendo estes pareceres, em regra, serem votados no plenário.

Cada comissão tem a sua atribuição (art. 57 a 61) e um mesmo projeto poderá ser analisado por várias delas.

*“Art.57 - Compete à Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, manifestar-se **em todas as posições que tramitem na Casa**, quanto aos aspectos constitucional, legal, regimental, gramatical e lógico, salvo expressa disposição em contrário deste Regimento.*

§3º - A Comissão de Legislação, justiça e Redação Final manifestar-se-á sempre em primeiro lugar.

§4º - A Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final manifestar-se-á sobre o mérito da proposição, assim entendida a colocação do assunto sob o prisma de sua conveniência, utilidade e oportunidade, nos seguintes casos:

X – todas as demais matérias não consignadas às outras Comissões;

Art.59 – Compete a Comissão de obras, Serviços Públicos, Agroindústria, Comércio e Turismo, opinar obrigatoriamente, quanto ao mérito, sobre as seguintes matérias:

I – código de obras e código de postura;

II – plano diretor e de desenvolvimento integrado;

III – aquisição, alienação e concessão de bens imóveis do Município;

IV – quaisquer obras, empreendimentos e execução de serviços públicos locais;

V - Atividades produtivas em geral, públicas ou privadas, envolvendo os setores primários, secundário e terciário da economia do Município.”

No caso em tela, o projeto de lei deverá ser analisado, obrigatoriamente, pela Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, pela Comissão de Obras, Serviços Públicos, Agroindústria, Comércio e Turismo.

III – DOS DISPOSITIVOS NORMATIVOS VIGENTES

Lei Orgânica Municipal

“Art. 163 – O Município formulará, mediante lei, a política rural, asseguradas as seguintes medidas:

III – manter as estradas do Município em plenas condições de tráfego e de escoamento da produção;

XIII – dotar as estradas municipais de passagem para animais e veículos de tração animal, onde houver outro sistema que os inviabilize.”

Lei 8.666 - 93

*Art. 1º Esta Lei estabelece **normas gerais** sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos **Municípios**.*

*Parágrafo único. **Subordinam-se ao regime desta Lei**, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e **Municípios**.*

*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 Assembléia 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.

§ 4º Os saldos de convênio, enquanto não utilizados, serão obrigatoriamente aplicados em cadernetas de poupança de instituição financeira oficial se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês, ou em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto lastreada em títulos da dívida pública, quando a utilização dos mesmos verificar-se em prazos menores que um mês.



§ 5º As receitas financeiras auferidas na forma do parágrafo anterior serão obrigatoriamente computadas a crédito do convênio e aplicadas, exclusivamente, no objeto de sua finalidade, devendo constar de demonstrativo específico que integrará as prestações de contas do ajuste.

§ 6º Quando da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do convênio, acordo ou ajuste, os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, serão devolvidos à entidade ou órgão repassador dos recursos, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias do evento, sob pena da imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente do órgão ou entidade titular dos recursos.

A - DEFINIÇÃO DE CONVÊNIO

Os convênios administrativos são acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para a realização de objetivos de interesse comum dos particulares. 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 haver mais de dois signatários), uma que pretende o objeto do ajuste e a outra que pretende a contraprestação correspondente, **diversamente do que ocorre no convênio, em que não há partes, mas unicamente partícipes com as mesmas pretensões.**

B - JULGADO E DOCTRINA

Conforme consta na justificativa do projeto e no art. 1º a intenção do Legislador é a de pedir autorização do Poder Legislativo de Santana da Vargem para que se firme convênio com a Prefeitura de Boa Esperança.

Ocorre que nosso ordenamento jurídico pátrio se envereda no sentido de que **não há necessidade de que haja autorização do Poder Legislativo** para a pactuação de convênio administrativo.

Inclusive se há tal condicionamento no sistema de leis do ente federativo este é tido como inconstitucional por usurpação de função e, por conseguinte, infringindo o princípio da separação dos poderes.

No entanto, temos que lembrar que a Câmara deve ser informada assim que o convênio for firmado.

JULGADO

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI
ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE PIRAPÓ.
AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA PARA CELEBRAR

CONVÊNIOS DE INTERESSE DO MUNICÍPIO E PARA A EXECUÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS. ATRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES. AUTONOMIA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA. A **Lei Municipal que submete os atos negociais do Poder Executivo Municipal à aprovação por parte do Poder Legislativo Municipal é inconstitucional porque ofende ao princípio da separação, independência e harmonia entre os poderes.** JULGARAM PROCEDENTE A ADIN. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70029529922, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alzir Felipe Schmitz, Julgado em 28/09/2009)

(TJ-RS - ADI: 70029529922 RS, Relator: Alzir Felipe Schmitz, Data de Julgamento: 28/09/2009, Tribunal Pleno, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 30/10/2009)

DOCTRINA

As normas que subordinam a celebração de acordos e convênios em geral à prévia autorização da câmara de vereadores ferem o princípio da independência dos Poderes e devem ser declaradas inconstitucionais. O entendimento é do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul.

Os desembargadores consideraram inconstitucional dispositivo (inciso V do artigo 34) da Lei Orgânica de Capão da Canoa que previa a competência exclusiva da câmara de vereadores para a autorização de convênios e contratos do interesse municipal.

Para a relatora, desembargadora Maria Berenice Dias, “é reiterado o entendimento da jurisprudência, em especial no âmbito desta Corte e do Supremo Tribunal Federal, que as normas que subordinam a celebração de acordos e convênios em geral, por órgãos do Executivo, à prévia autorização da Casa Legislativa, ferem o princípio da independência dos Poderes”.

A desembargadora esclareceu que dentre as atribuições do chefe do Poder Executivo, está a de exercer, com o auxílio dos secretários, a direção superior da administração e dispor sobre sua organização e funcionamento. “Os convênios são atos de gestão administrativa e constituem responsabilidade do Poder Executivo, a quem compete administrar o município”, afirmou.

“Exigir-se a autorização da Câmara de Vereadores para celebração de convênios e contratos do interesse municipal, constitui-se em um indevido controle externo do Poder Executivo”, concluiu.

Fonte: <https://www.conjur.com.br/2006-abr-12/convenio-nao-autorizacao-vereadores>

C - DAS QUESTÕES TÉCNICAS

O art. 1º deste projeto preconiza que será formado um convênio entre as Prefeituras de Santana da Vargem e de Boa Esperança para que promovam a manutenção das estradas vicinais dos municípios.

Como já fora explicado o convênio é instrumento que deve ser utilizado pelos entes participantes para que ambos atinjam **um objetivo comum**.

O projeto não apresentou qual seria o objetivo comum, uma vez que a efetivação de raspagem, encascalhamento e manutenção das saídas de enxurradas são efetuadas, em regra, pelos próprios município de maneira individual.

Cumprе lembrar que os ordenamentos jurídicos destes municípios já preconizam que é dever de cada um deles a obrigação de promover a manutenção de suas estradas, inclusive as vicinais.

Desta maneira, não cabe à Prefeitura de Santana da Vargem efetuar a manutenção das estradas vicinais de Boa Esperança, e vice-versa.

No projeto consta cópia da Lei Municipal nº 4593 de 19 de maio de 2017 da cidade de Boa Esperança, cuja matéria é idêntica a este projeto. Tal fato demonstra que ambas cidades têm o objetivo de efetuar a manutenção de suas estradas vicinais, portanto, basta que cada uma faça a sua parte para que as estradas tenham ótimas condições.

IV - DO ENTENDIMENTO FINAL

Analisando o projeto entendemos, salvo melhor juízo, que este **não se encontra em condições de ser aprovado por esta Casa Legislativa**, por afrontar o entendimento jurisprudencial dominante no momento e a Lei 8.666.


Felipe Tomé Mota e Silva

Procurador Legislativo

OAB-MG 128.822

Santana da Vargem – MG - 09 de março de 2018.