

## PARECER JURÍDICO

**Requerente:** Câmara Municipal de Cláudio, Estado de Minas Gerais

**Solicitante:** Presidência da Casa Legislativa

**Assunto:** Projeto de Lei n.º 08/2020, o qual “Autoriza o Município de Cláudio/MG a firmar convênio com a Universidade do Estado de Minas Gerais e a abrir Crédito Adicional no Orçamento Vigente”.

**Data:** 23 de março de 2020

**Parecerista:** Dr. Rodrigo dos Santos Germini – OAB/MG 145.659

### **1. Breve Relatório**

Cuida-se de consulta realizada pela presidência desta Casa Legislativa com vistas a obter parecer opinativo acerca da lisura do Projeto de Lei citado em epígrafe. Pretende a presidência obter nossa manifestação quanto aos aspectos de legalidade, constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

Foi apresentado o respectivo dossiê, no qual se inserem o projeto de lei e respectiva mensagem de justificativa, além da minuta de convênio celebrado com a UEMG. O presidente da Casa Legislativa proferiu despacho indeferindo o regime de urgência, acertadamente, e distribuindo o projeto às comissões. Demais considerações serão feitas na fundamentação jurídica.

É, em síntese, o relatório da consulta formulada.

### **2. Fundamentação Jurídica**

#### **2.1 Inexistência de Vícios de Técnica Legislativa**

Preambularmente, é bom enaltecer que a elaboração legislativa exige, acima de tudo, observância de procedimentos e normas redacionais específicas, requisitos que se inserem no âmbito de abrangência da “técnica legislativa”.

Eventuais erros de formatação devem ser corrigidos na redação final, não ensejando ilegalidade.

Portanto, após compulsar o Projeto de Lei em referência, ***não foram detectadas inconsistências de técnica legislativa, estando em redação adequada.***

#### **2.2 Inexistência de Vícios de Iniciativa**

De igual modo, **não existe vício de iniciativa**, visto que a matéria **é de interesse local**. Ademais, a celebração de convênios com outras pessoas jurídicas de Direito Público está prevista no artigo 109 da Lei Orgânica do Município, ***sendo competente a Câmara Municipal para aprovar e autorizar referidos convênios, nos termos do artigo 20, inciso XII.***

Cabe ao Executivo, porquanto detentor da função administrativa, a iniciativa de tais projetos.

Por estas razões, ***não foram detectados vícios de competência ou iniciativa.***

## **2.3 Análise da Juridicidade, Legalidade e da Constitucionalidade**

### **2.3.1 Do Não Cabimento do Regimento de Urgência**

Cite-se, primeiramente, o artigo 237 do Regimento Interno desta Casa Legislativa, pelo qual:

**Art. 237** - Urgência é a dispensa de exigências, interstícios ou formalidades regimentais, respeitados os seguintes requisitos:

I - leitura no expediente;

II - pareceres das comissões ou de relator designado;

III - “quorum” para deliberação.

§ 1º - As proposições urgentes, assim consideradas por requerimento aprovado pelo Plenário, na forma do parágrafo subsequente, terão o mesmo tratamento e trâmite regimental, apreciadas em tantos quantos forem os turnos de votação.

§ 2º - A urgência **só poderá ser solicitada quando a observância dos prazos regimentais implicar em perda do prazo ou prejuízo justificável** e dependerá de apresentação de requerimento escrito, com a necessária justificativa e o pedido somente será considerado para apreciação do Plenário quando o requerimento for iniciado:

I - pela Mesa Diretora, em proposição de sua autoria;

II - por comissão, em assunto de sua especialidade;

III - por Vereador em projetos de sua autoria;

IV - pelo Prefeito em projetos de sua autoria.

§ 3º - **Não se admitirá regime de urgência para os projetos de leis orçamentárias, códigos municipais e estatutos.**

§ 4º - Pode ser incluída automaticamente na ordem do dia para discussão e votação imediata, ainda que iniciada a sessão em que for apresentada, proposição que verse sobre matéria de relevante e inadiável interesse municipal, a requerimento da maioria absoluta, aprovado por, no mínimo, dois terços dos membros da Câmara.

Portanto, ***como o projeto de lei versa sobre orçamento público, não se admite regime de urgência nos termos do § 3º do artigo 237 do Regimento Interno*** desta Casa Legislativa.

Além disso, **não foi demonstrado prejuízo justificável**, conforme exigência contida no § 2º do mesmo artigo. Note-se que a mensagem de justificativa **se restringe a abordar a conveniência fática da obra** (devido ao fato das aulas estarem suspensas), mas, **não demonstra qual seria o prejuízo efetivo à Administração ou à Coletividade**. O prejuízo mencionado na norma há de ser um dano e, no caso em tela, **nenhum dano em potencial foi sequer citado a justificar o regime de urgência**.

Nos primeiros parágrafos da mensagem de justificativa fica claro que o objeto do projeto de lei se volta à proteção do acesso dos cidadãos a um ensino superior de qualidade, mas, esta menção é insuficiente para configurar prejuízo que justifique o regime de urgência. Além disso, nos últimos parágrafos há uma menção ao fato dos alunos estarem mal acomodados, o que, de igual modo, não é suficiente para ensejar regime de urgência.

### **2.3.2 Da Pretensão de Aprovação de Convênio Firmado pelo Executivo**

Pretende o Poder Executivo que a lei convalide convênio firmado com a UEMG – Universidade do Estado de Minas Gerais em novembro de 2019. **A pretensão de aprovação do convênio já firmado encontra base legal no artigo 20, inciso XII da Lei Orgânica do Município, revelando-se como legítima tal pretensão**.

Por outro lado, a aprovação – ou rejeição – do convênio constitui mérito político a ser apreciado pelos *edis*.

### **2.3.3 Da Ilegalidade Possibilidade de Abertura de Créditos Suplementares Por Decreto, conforme Artigo 6º do Projeto**

Pretende o Poder Executivo que a lei o autorize a abrir créditos suplementares e adicionais por meio de decreto em caso de insuficiência de recursos, conforme redação do artigo 6º do Projeto. Tal pretensão é lícita, desde que haja autorização legislativa prévia e específica.

O crédito suplementar constitui verdadeiro “reforço” das despesas já previstas na lei orçamentária. No caso em análise, não obstante a despesa não esteja prevista originalmente na Lei Orçamentária Anual, o objeto do projeto constitui pleito de abertura de dotação orçamentária específica (para cobrir os custos do convênio).

Portanto, caso o convênio seja aprovado (juízo de mérito), e caso a dotação orçamentária seja autorizada (juízo, igualmente, de mérito), nada obsta a abertura de créditos suplementares por meio de decreto, desde que conste tal permissivo na lei em questão.

Para além destes argumentos, a Lei Orçamentária Anual já prevê a possibilidade do Poder Executivo movimentar as dotações orçamentárias por meio de Decreto, até o limite de 20% (artigo 4º, I, da Lei Municipal 1.592/2019).

Logo, não há ilegalidade na abertura de crédito suplementar por decreto.

### **2.3.4 Das Pretensões Quanto à Movimentação Orçamentária**

Pretende o Poder Executivo reorganizar o orçamento vigente, incluindo nova dotação orçamentária (de n.º 02 01 12 364 0016 3.070, específica para o objeto do convênio), culminando na abertura de crédito adicional especial. Em consequência, estaria anulada parcialmente a dotação orçamentária n.º 06 02 04 122 0001 3.067 (Obras de Construção da Sede Administrativa).

Os créditos adicionais também devem ser vistos com reserva, visto tratar-se de não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.

Dependendo da sua finalidade, classificam-se em: suplementares, especiais e extraordinários. Os suplementares destinam-se ao reforço de uma dotação orçamentária já existente, ao passo que os especiais visam atender a uma necessidade não contemplada no orçamento.

Por outro lado, os créditos extraordinários pressupõem uma situação de urgência ou imprevisto, tal como guerra, comoção interna ou calamidade pública

A dotação orçamentária n.º 06 02 04 122 0001 3.067 (Obras de Construção da Sede Administrativa) possui o saldo de R\$ 459.822,30, sendo que, caso seja efetivamente deferido o crédito adicional especial pleiteado (cujo valor é de R\$ 254.600,15, conforme artigo 5º do Projeto), sobraria na referida dotação orçamentária o montante de R\$ 205.222,15.

***Não existe ilegalidade na mera movimentação de recursos de uma dotação orçamentária a outra***, desde que haja autorização legislativa, como já mencionado.

### **2.3.5 Do Convênio Objeto do Projeto de Lei**

Pretende o Poder Executivo aprovação de convênio firmado com a UEMG – Universidade do Estado de Minas Gerais. O conceito legal de “convênio” está definido no inciso I, do §1º, do artigo 01º do Decreto 6.170/2007, *verbis*:

Art. 1º Este Decreto regulamenta os convênios, contratos de repasse e termos de execução descentralizada celebrados pelos órgãos e entidades da administração pública federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, para a execução de programas, projetos e atividades que envolvam a transferência de recursos ou a descentralização de créditos oriundos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União.

§ 1º Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

I - ***convênio - acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto,***

*atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação;*

Os convênios, portanto, são acordos firmados entre um ente da Administração Pública com outro ente público, ***ou com uma entidade particular sem fins lucrativos, visando à realização de objetivos comuns de ambos os partícipes***. Adota-se o termo partícipe, tendo em vista que ***todos os seus participantes estão em busca de um objetivo convergente***. Portanto, nos convênios da Administração Pública prevalecem os **interesses recíprocos e a mútua cooperação**. Em outras palavras, existe uma ***conjunção de interesses em voga***: cada partícipe possui os mesmos objetivos e finalidades.

Segundo a doutrinadora Maria Sylvia Zanella di Pietro<sup>1</sup>, o convênio não constitui modalidade de contrato, "embora seja um dos instrumentos de que o Poder Público se utiliza para associar-se com outras entidades públicas ou com entidades privadas".

É, portanto, avença de natureza cooperativa, na qual os partícipes visam à consecução de um objetivo comum, assumindo deveres destinados a regular atividades harmônicas, na busca da realização de um mesmo e idêntico interesse público.

Apesar da diferença existente entre essa forma de ajuste e os contratos típicos da Administração, é de se observar a aplicação da Lei n.º 8.666/93, no que couber, conforme determinação expressa de seu art. 116.

A possibilidade de celebração de convênios de cooperação entre as entidades federativas encontra amparo no artigo 241 da Constituição Federal, que assim dispõe:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Na mesma linha e a título de exemplo podemos citar o art. 181, II da Constituição Mineira que faculta aos Municípios cooperar com a União e o Estado, nos termos de convênio ou consórcio, na execução de serviços e obras de interesse para o desenvolvimento local.

Nesse contexto, cabe perquirir se a celebração de “convênios de cooperação” com a finalidade do município arcar com despesas de outros entes da federação – tais como construir quartéis ou delegacias, fornecer armamentos, veículos, combustíveis, fardas etc. – restaria englobado no conceito de interesse comum.

---

<sup>1</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo, 17. ed. – São Paulo: Atlas, 2004.

Na consulta n.º 618964, sessão plenária de 5/04/00, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais adotou o entendimento de que *interesse comum não é uma expressão que se possa tomar de forma genérica e abrangente, uma vez que tudo aquilo que diz respeito à sociedade é, por conseguinte, interesse direto da coletividade*. Afigura-se natural, portanto, que o entendimento da expressão e de outras que lhe são semelhantes quanto ao significado, se faça com cautela e à vista da repartição de Poderes e prerrogativas.

Orientou a Corte de Contas que a aceção jurídica de ‘interesse comum’ na esfera do Direito Público decorre da atribuição constitucional ou legal de cada um dos entes federativos, caracterizando-se o interesse será comum na medida exata em que cada uma das referidas pessoas jurídicas tiver competência para tratar ou dispor sobre aquela matéria ou assunto objeto do convênio.

Seguindo essa linha, a Corte de Contas Mineira, por mais de uma vez, reconheceu a possibilidade de os entes municipais celebrarem convênios, com outros entes da federação, visando a atender o interesse local da municipalidade, desde que não reste configurado nenhum favorecimento ou privilégio a agente público. Nesses termos releva destacar as seguintes consultas:

CONSULTA Nº 702073 - PLENO – SESSÃO: 09/11/05

O entendimento unânime desta Corte é o de que, se a vantagem é dirigida ao agente público (Juiz de Direito, Promotor de Justiça, Comandante da PM, Delegado de Polícia e servidor), a despesa, além de estranha ao orçamento do município, caracteriza remuneração indireta, o que é vedado.

**No entanto, se o benefício ou a ajuda municipal são entregues à entidade de direito público, sem nenhum privilégio a agente ou servidor público, para a realização de interesse público local, são eles permitidos, mediante convênios de cooperação, conforme o disposto no art. 241 da Constituição da República.** (grifo nosso)

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

CONSULTA N.º 657.444 - SESSÃO DO DIA 19.06.2002.

No tocante ao segundo questionamento, convém destacar que, nos termos do art. 241 da CF/88, combinado com o disposto no art. 181 da Constituição Mineira, **é facultado ao município, mediante convênio, cooperar com o Estado na execução de serviços e obras de interesse para o desenvolvimento local**. Assim, e em que pese incumbir ao Estado a construção de quartéis e ou delegacia, bem como fornecer armamentos, veículos, combustíveis, fardas etc, para as suas polícias, pode o Município colaborar financeiramente na manutenção de tais instalações técnicas e do referido serviço, **se assim reclamar o peculiar interesse de sua população**.

Vê-se, todavia, que a Corte de Contas Mineira, num posicionamento mais abrangente, não apenas admite que sejam firmados convênios nas áreas de competência comum, mas que o município arque com despesas de outros entes federativos se assim reclamar o interesse local.

A bem da verdade, a teor do art. 18 da Constituição Federal, o município é autônomo, **podendo assumir toda e qualquer obrigação para satisfazer o interesse de sua população**, mas não se deve perder de vista que referida autonomia não é um fim em si mesma, mas, meio legal de dotar a entidade política de instrumentos capazes de promover os peculiares anseios da comunidade municipal. **Nesse sentido, convém não olvidar que o município deve evitar o perigoso e indesejável comprometimento de seu orçamento para arcar com despesas próprias de outros entes. Ainda assim, a celebração do convênio é legal.**

### 3. Conclusão

À luz do que fora exposto, **conclui-se que:**

- a) É incabível regime de urgência no caso em análise, visto que não foi demonstrado prejuízo ao município e existe expressa vedação no § 3º do artigo 237 do Regimento Interno, visto tratar-se de matéria orçamentária;
- b) É admissível o mesmo projeto tratar de dois assuntos (aprovação de convênio e abertura de dotação orçamentária), pois, há nítida pertinência/conexão entre os assuntos, nos termos do artigo 7º, II da Lei Complementar Federal 95, de 26 de fevereiro de 1998.
- c) Não existe vício de técnica legislativa;
- d) Não existe vício de iniciativa;
- e) **Conclui-se pela legalidade da pretensão de aprovação do convênio já firmado, à vista do artigo 20, inciso XII da Lei Orgânica do Município** (a aprovação ou rejeição constitui mérito político a ser julgado pelos *edís*);
- f) **Conclui-se pela legalidade do objeto do projeto** – Realização de Convênio com a UEMG, Universidade do Estado de Minas Gerais – haja vista a autonomia do município descrita no artigo 18 da Constituição e a autorização expressa para realização de convênios, ancorada no artigo 241 da Constituição Federal.
- g) Conclui-se, ainda, que **é legal a transferências de recursos financeiros de uma dotação orçamentária a outra, conforme pretendido, desde que haja autorização legislativa.**

- h) Conclui-se, finalmente, que é legal a abertura de crédito suplementar por meio de decreto, desde que haja prévia autorização legislativa, o que encontra arrimo no artigo 4º, I, da Lei Municipal n.º 1.592/2019.

Portanto, concluo pela legalidade, constitucionalidade e juridicidade do projeto, bem como pela presença de boa técnica legislativa, estando apto à tramitação e deliberação.

O presente parecer não tem caráter vinculativo.

Cláudio/MG, 23 de março de 2020.

**Dr. Rodrigo dos Santos Germini**  
Advogado Público  
OAB MG 145.659