



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



Processo Legislativo n.: 266/2021

De: Diretoria Jurídica

Para: Diretoria Legislativa

Assunto: Projeto de Lei nº 6.264/2021

DIREITO ADMINISTRATIVO – PROJETO DE LEI
ORDINÁRIA – AUTORIZA O MUNICÍPIO A
REALIZAR CONVÊNIO - PARCIALMENTE
INCONSTITUCIONAL - PARECER FAVORÁVEL

PARECER JURÍDICO n. 132/2021

Trata-se de processo legislativo contendo o **Projeto de Lei n. 6.264/2021**, de autoria do Poder Executivo Municipal, que **autoriza o referido Poder a celebrar convênio com o SEBRAE/RO para elaboração do Plano Municipal de Turismo**.

O projeto de lei (fl. 03) veio acompanhado da respectiva Mensagem (fl. 02-v), cópia do Plano de trabalho de Convênio (fls. 05/21), documentação relativa à regularidade constitutiva, fiscal, tributária e trabalhista do ente paraestatal (22-v/39-v) e parecer jurídico da Procuradoria do Município (fl. 41). Na sequência, os autos foram remetidos a esta Diretoria Jurídica para análise e parecer.

É, em síntese, o relatório. Manifesta-se.

I - DO INTERESSE PÚBLICO DO CONVÊNIO QUE SE PRETENDE CELEBRAR



Trata-se de projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo tendo como objeto autorizar o referido Poder a celebrar convênio com SEBRAE/RO, com repasse financeiro no valor de R\$ 20.000,00, visando a elaboração do Plano Municipal de Turismo

Primeiramente, reputo interessante destacar o conceito de **convênio**, conforme lição de Ricardo Alexandre e João de Deus, nestes termos:

Os convênios podem ser definidos como os ajustes entre o Poder Público e entidades públicas ou privadas, em que se estabelecem a previsão de colaboração mútua, visando à realização de objetivos de interesse comum. Embora o convênio tenha em comum com o contrato o fato de ser um acordo de vontades, com este não se confunde. No convênio os interesses dos signatários são comuns (por exemplo, um convênio firmado entre a União e os municípios com o objetivo de combater os efeitos da seca no Nordeste ou visando à erradicação do trabalho infantil). Nos contratos os interesses são opostos e contraditórios (por exemplo, no contrato de compra e venda, quem vende deseja o preço – e que ele seja o maior possível; quem compra deseja o bem – e que ele custe o mínimo possível). Em razão dessa diferença de interesses é que se diz que nos contratos há partes e nos convênios há partícipes. Outra diferença típica entre as modalidades de ajuste é que no contrato a relação jurídica é bilateral, mesmo que eventualmente possa aparecer mais de um contratante num dos seus polos. Já no convênio é possível a existência de vários polos (convenientes). Essa multipolaridade, contudo, também não guarda semelhança com os contratos de constituição de sociedades, pois, ao contrário destes, a regra é que os convênios não criem nova pessoa jurídica, de forma que cada conveniente atua com sua personalidade jurídica autônoma. No convênio o vínculo jurídico é mais tênue, garantindo-se aos convenientes a possibilidade de se retirar de forma relativamente livre do acordo, o que não acontece no contrato, salvo previsão expressa ou, no caso dos contratos administrativos, a aplicação, em favor da administração, da cláusula exorbitante da possibilidade de rescisão unilateral (ALEXANDRE, Ricardo. Direito administrativo / Ricardo Alexandre, João de Deus. – 4. ed., rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018. p. 788-789).

Conforme se vê, o convênio é um ajuste de interesses comuns e recíprocos entre o Poder Público e entidades de direito público ou privado voltado para a realização conjunta de ações que visem, precipuamente, à consecução do bem comum. Nesse sentido, *prima facie* é de se extrair da pretensão do Poder Executivo Municipal, consubstanciada na apresentação do projeto de lei a que se refere estes autos, a convergência de interesses entre a Administração Pública local e a entidade ali mencionada em levar a efeito, por meio da



celebração de convênio, ações em prol da comunidade vilhenense, que se deduz, de forma clara e inequívoca, a satisfação de um interesse público.



Ressalto para todos os efeitos que essa conclusão – de que o convênio mencionado nos autos atende ao interesse público – ampara-se tão somente na análise objetiva do plano de trabalho apresentado pela entidade, sem que tenham sido perscrutados os fundamentos mais relevantes que motivaram o Poder Executivo Municipal a propor a celebração da parceria, o que, a meu ver, compete aos nobres edis locais, que devem aferir, em última análise, se é ou não conveniente e oportuna a celebração do convênio à vista das demandas do Município de Vilhena.

Enfatizo que a análise realizada por esta Diretoria Jurídica reside apenas em verificar a regularidade do plano de trabalho à luz da finalidade precípua do convênio, a saber, a consecução de um interesse público. Nesse ponto, não verifico indicativos que desnaturem a finalidade pública e social das ações pretendidas pela entidade, conforme deduzido no plano do trabalho (fls. 05/21), o que reveste o pretendido convênio de plena legitimidade e legalidade. Logô, pelo menos sob esse aspecto, não vejo óbices para a aprovação do projeto de lei autorizando o Poder Executivo Municipal a celebrar o convênio, valendo ressaltar, todavia, que a análise da conveniência e oportunidade do ato requer uma percepção acurada das reais necessidades deste Município – pois eventualmente podem existir outras demandas mais sensíveis do que aquela mencionada no plano de trabalho e que necessitam ser supridas pelo Poder Público local – tarefa esta que cabe exclusivamente aos nobres vereadores desta municipalidade.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'A' shape with a crossbar.

II - DA DESNECESSIDADE DE LEI AUTORIZATIVA - INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DO ART. 40, INC. XIV, DA LEI ORGÂNICA DE VILHENA.

CÂMARA DE VEREADORES
Proc. 266
Fl. 49
P

Até a Emenda nº 56/2019, dispunha a Lei Orgânica de Vilhena, no seu art. 40, inc. XIV, que caberia "[...] à Câmara, com a sanção do Prefeito, dispor sobre as matérias de competência do Município e especialmente: [...] **autorizar** convênios com entidade públicas ou particulares e consórcios com outros municípios".

No meu entender, essa disposição sempre padeceu de vício de inconstitucionalidade material, pois condicionava o ato típico do Prefeito de celebrar convênios à prévia autorização da Câmara, o que violaria o Princípio Constitucional da Separação dos Poderes. Na verdade, o controle a ser efetivado pelo Poder Legislativo deve ocorrer **após** a celebração dos convênios, e não antes, conforme expressa previsão no art. 116, §2º, da Lei Federal n. 8.666/93, 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.

Nesse mesmo sentido, manifestam-se os já citados professores Ricardo Alexandre e João de Deus, senão confira-se:

Após a assinatura do convênio, a lei estabelece que a entidade ou órgão repassador dará ciência à Assembleia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva (art. 116, § 2º). Essa comunicação é apenas para efeito de controle externo a posteriori do Poder Legislativo, dado que o STF entende ser inconstitucional norma que exige autorização legislativa para o Poder Executivo firmar convênio, sob o argumento de que isso fere a independência dos Poderes (STF, ADI 1.166-9, DJU 13.11.2002) (idem, p. 790).

Por oportuno, vejamos o posicionamento do 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

X

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).

AMARA D. VEREADORES
Proc. 266/21
Fl. 50
P

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 nº 676/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso e ADI nº 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).

Adequando-se ao plexo normativo constitucional e infraconstitucional, a antiga disposição contida no inciso XIV do retrocitado artigo foi extirpada da Lei Orgânica por meio da Emenda n. 057/2020, sendo atualmente prescindível a prévia autorização do Poder Legislativo para que o Poder Executivo celebre convênios, seja porque fere o princípio da separação dos poderes, seja porque esta regra já não consta mais no ordenamento jurídico local.

III - CONCLUSÃO

Ante os fundamentos expostos no item I, supra, entendo que o plano de trabalho apresentado pela entidade é legítimo e legal, pois visa, de forma clara e inequívoca, atender a um interesse público (conforme se infere do Plano de Trabalho de fls. 05/21). Ademais, caso os nobres vereadores entendam que a celebração do convênio é conveniente e oportuna, opino pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei n. 6.264/2021, a fim de autorizar o Poder Executivo Municipal a celebrar a parceria com a entidade interessada.

X

Ressalto, no entanto, que o Poder Executivo deverá atentar-se para as disposições da Instrução Normativa n. 008/2009 e exigir a renovação das certidões negativas juntadas neste processo, evitando-se, assim, eventuais irregularidades no convênio que vier a ser celebrado.



É o parecer. SMJ.

Câmara de Vereadores de Vilhena, 09 de dezembro de 2021.

EBENÉZER DONADON GARDINI
Advogado da Câmara Municipal
OAB/RO 10.530