

# CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS



PROCURADORIA JURÍDICA DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO-MG

PARECER N.º 41/2018

**ASSUNTO:** PROJETO DE RESOLUÇÃO N.º 07/2018, QUE "AUTORIZA A FILIAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO À ASSOCIAÇÃO DAS CÂMARAS MUNICIPAIS E VEREADORES – ACAM -, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

**COMISSÕES COMPETENTES:** JUSTIÇA E REDAÇÃO, FINANÇAS PÚBLICAS E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

## DA PROPOSTA DE LEI

1. A Mesa Diretora da Câmara Municipal de Pedro Leopoldo, por seus membros, pugna pela autorização do Poder Legislativo para filiar a instituição à ACAM – Associação das Câmaras Municipais e Vereadores -, bem como à mesma contribuir mensalmente com a referida entidade no valor correspondente à 0,30%(zero vírgula trinta por cento) da sua arrecadação. O texto legislativo vem assim redigido:

### PROJETO DE RESOLUÇÃO N° 07/2018

Autoriza a filiação da Câmara Municipal de Pedro Leopoldo-MG à Associação das Câmaras Municipais e Vereadores - ACAM -, e dá outras providências.

A Câmara Municipal de Pedro Leopoldo aprovou e eu, Presidente, promulgo a seguinte RESOLUÇÃO:

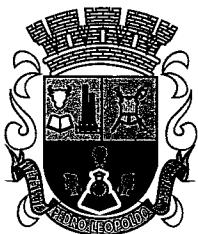
Art. 1º A Câmara Municipal de Pedro Leopoldo fica autorizada a filiar-se à Associação das Câmaras Municipais e Vereadores – ACAM -, inscrita no CNPJ sob o nº 27.735.266/0001-39, com sede na Av. JK, 380, Centro de Conceição do Mato Dentro/MG, CEP: 35.860-000.

Parágrafo Único. A título de contribuição, fica Câmara Municipal de Pedro Leopoldo autorizada a contribuir mensalmente com valor correspondente a 0,30% (zero vírgula trinta por cento) da sua arrecadação.

Art. 2º O valor de contribuição disposto no parágrafo único do art. 1.º desta Resolução será depositado mensalmente em favor da Associação das Câmaras Municipais e Vereadores – ACAM -, em conta bancária a ser por ela informada.

Art. 3º As despesas decorrentes da presente Resolução correrão por conta de dotações próprias no orçamento da Câmara Municipal de Pedro Leopoldo de 2018.

Art. 4º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação. Pedro Leopoldo, sala das Sessões, 19 de março de 2018.



# CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

## ESTADO DE MINAS GERAIS



2. O projeto está acompanhado de justificativa, que ressalta a importância da Câmara Municipal de Pedro Leopoldo filiar-se à ACAM – Associação das Câmaras Municipais e Vereadores -, instituição que visa à organização e ao fortalecimento das lutas dos vereadores e suas casas legislativas na defesa do interesse público local e regional, pois com isto o Poder Legislativo de Pedro Leopoldo estará contribuindo para melhorar a sua atuação institucional, valendo-se inclusive dos serviços a serem prestados pela entidade a que se filiar, tais como cursos, consultorias e outros serviços que visem ao aprimoramento da atuação parlamentar municipal.

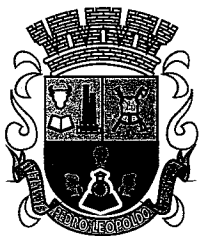
### DO FUNDAMENTO

3. Por força do movimento de Reforma Administrativa, deflagrado pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado no ano de 1995<sup>1</sup>, foram instituídos no Brasil novos instrumentos jurídicos voltados à reestruturação da Administração Pública e ao incremento do aparelho estatal na consecução dos seus fins específicos.

4. Ao se propor tal tarefa, o Plano Diretor faz uma releitura do papel do Estado em relação à defesa do interesse público, ampliando a noção do público não-estatal<sup>2</sup>, onde se destaca o reconhecimento jurídico da presença de interesse público na atividade desenvolvida por organismos privados, dada

<sup>1</sup> BRASIL. PLANO Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República/Câmara da Reforma do Estado, 1995.

<sup>2</sup> “[...] nas novas condições históricas, o Estado necessita renovar sua própria institucionalidade para poder servir melhor ao deslanche da sociedade e, em última instância, ao desenvolvimento sócio-econômico. Outro consenso básico é que, para tais fins, é preciso não só que o aparato do Estado se torne realmente público, mas também que o espaço do público não se esgote no estatal. Orienta a construção desta obra precisamente a consciência de que é necessário reconceitualizar o público, para propiciar assim a sua revalorização e, inclusive, a sua delimitação com referência ao âmbito do privado. Nesses aspectos, a ênfase está colocada no público não-estatal, reconhecido em sua dupla dimensão como controle social e como forma de propriedade. A primeira refere-se ao espaço da democracia direta, que, expressada como controle social sobre as atividades públicas, facilita a democratização do Estado e da própria sociedade. Sua outra dimensão chama a atenção para as possibilidades que oferece a produção de bens e serviços coletivos por entidades que não se situam nem no Estado nem no mercado, para efeito do fortalecimento tanto dos direitos sociais como dos processos de auto-organização social.” (PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. O Público não-estatal na reforma do Estado. Disponível em [http://www.bresserpereira.org.br/ver\\_books.asp?id=281](http://www.bresserpereira.org.br/ver_books.asp?id=281). Acesso em 09 de agosto de 2005.)



## CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO ESTADO DE MINAS GERAIS



à natureza promocional e filantrópica dos trabalhos por si desenvolvidos, o que justificaria o próprio Estado atuar de forma cooperada com estes entes, sem que isto descaracterizasse a função estatal precípua de promoção do interesse público. Ao contrário, atuando de forma cooperada com estes organismos privados promotores do interesse social, o Estado passaria a ter uma penetração ainda maior na defesa de interesse coletivo, o que se concretizaria por intermédio das entidades consigo associadas para fins de natureza pública não- estatal.

5. Neste contexto de atuação associada entre ente estatal e organismos não-estatais é que se destaca a figura do termo terceiro setor<sup>3</sup>, com o qual a Administração Pública passa a estabelecer relações jurídicas de cooperação, instrumentalizadas pelos convênios celebrados entre Ente Estatal e entidades privadas de caráter filantrópico e assistencial, onde ambos realizam uma soma de esforços para o alcance do mesmo fim.

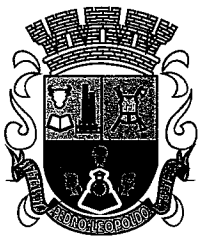
6. Ressalte-se, porém, que o esforço conjunto a ser desempenhado pelos parceiros conveniados poderá ocorrer tanto entre entes públicos quanto entre estes e as entidades privadas. Segundo nos ensina Maria Sylvia Zanella de Pietro, ***“Define-se o convênio como forma de ajuste entre o Poder Público e entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse comum, mediante mútua colaboração”***<sup>4</sup>.

7. Nota-se que a celebração de convênios entre o Poder Público e o Terceiro Setor tem sido uma prática disseminada em todo o Brasil e encontra previsão legal, muito embora o Prof. Carlos Pinto Coelho Mota, em sua obra *Eficácia das licitações e contratos*<sup>5</sup> ressalte a posição do Prof. Diogo Figueiredo Moreira Neto, segundo o qual sem um enquadramento doutrinário, os institutos do consórcio e do convênio não têm se aperfeiçoado e acabam

<sup>3</sup> “ O primeiro setor é o governo, que é responsável pelas questões sociais. O segundo setor é o privado, responsável pelas questões individuais. Com a falência do Estado, o setor privado começou a ajudar nas questões sociais, através das inúmeras instituições que compõem o chamado terceiro setor. Ou seja, o terceiro setor é constituído por organizações sem fins lucrativos e não governamentais, que tem como objetivo gerar serviços de caráter público.” (Kanitz, Stephen. O que é o Terceiro Setor ? Disponível em <http://www.filantropia.org/OqueeTerceiroSetor.htm>. Acesso e, 09 de agosto de 2005.

<sup>4</sup> Maria Sylvia Zanella di Pietro, em *Direito Administrativo*, 15ª Edição, p. 292.

<sup>5</sup> MOTA, Carlos Pinto Coelho. *Eficácia nas Licitações e Contratos*. 9.ª ed. Ver., atual.e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 559.



## CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO ESTADO DE MINAS GERAIS



confundidos frequentemente com os contratos administrativos, não obstante sejam tão distintos.

8. Conforme consulta feita aos textos do ordenamento nacional que tratam da matéria, notamos que o instituto do convênio possui previsão legal desde a edição do Decreto Federal 93.872, de 23/12/86(art. 48)<sup>6</sup>, vindo posteriormente a ser expressamente regulamentado pela Lei 8.666, de 23/06/93, em seu art. 116<sup>7</sup>. Outrossim, a Constituição Federal de 1.988, em seu art. 241<sup>8</sup>, cuja redação fora introduzida pela Emenda 19/98, consagra o instituto, estabelecendo a regulação da matéria pelos entes federados e a associação entre si para fins de gestão associada de serviços públicos.

9. Quanto ao entendimento doutrinário relativo à previsão do art. 48 do decreto federal 93.872/86 e art. do 116 da lei federal 8.666/93, temos que, segundo a opinião de autores abalizados como Marçal Justen Filho<sup>9</sup> e Carlos Pinto Coelho Mota<sup>10</sup>, o instituto do convênio se distingue dos contratos administrativos, não podendo ser usado substitutivamente a estes nos casos em que a Lei de Licitações o exija, constituindo um instrumento voltado especificamente para formalizar a cooperação mútua entre os entes conveniados.

10. Em relação ao art. 241 da Constituição Federal, vale destacar os dizeres de Bruno Miragem, em trabalho publicado na Revista eletrônica Jus navigandi:

No Brasil, os convênios em primeiro plano, e os consórcios em menor grau, são os instrumentos jurídicos que permitem com que União, Estados e Municípios realizem esforços conjuntos na realização do interesse público. Tanto nas áreas que a Constituição indicou a competência concorrente de todos ou de dois dos entes públicos, quanto naquelas em que, embora a norma de competência indique

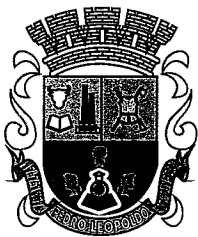
<sup>6</sup> Art. 48. Os serviços de interesses recíprocos dos órgãos e entidades da Administração Federal e de outras entidades públicas ou organizações particulares poderão ser executados sob o regime de mútua colaboração, mediante convênio, acordo ou ajuste.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> JUSTEN FILHO. Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 5.ªed. revista e ampliada. São Paulo: Dialética,1998.

<sup>10</sup> MOTA, op. cit.



# CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

## ESTADO DE MINAS GERAIS



um ente como responsável, a realização material da finalidade pública diz com o interesse geral e, portanto, também assista aos demais cooperarem no que for possível.

E esta cooperação, sensível a partir, sobretudo, da Constituição de 1988, assume novo impulso a partir da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, que implementou a chamada "Reforma Administrativa" em nível federal, que para autores como MOREIRA NETO, foi proposta como marco da transformação da Administração Pública burocrática para a gerencial, no contexto mais amplo da reforma do Estado brasileiro.<sup>11</sup>

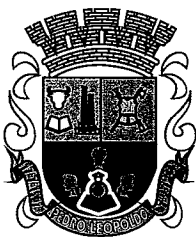
11. Como podemos observar dos artigos e comentários acima mencionados, os convênios são instrumentos jurídicos utilizados pela Administração Pública tanto para firmar acordo de cooperação entre os entes públicos, aí incluídos os entes federados, como entre estes e instituições privadas que realizem atividades de caráter público.

12. Neste particular, notamos que o convênio sobre o qual versa o presente projeto de lei trata da primeira hipótese, qual seja, a da parceria entre a Câmara Municipal de Pedro Leopoldo as demais Câmaras Municipais que integram a entidade ACAM, constituindo objeto da presente proposta legislativa ora em comento a filiação e contribuição do Poder Legislativo de Pedro Leopoldo à mesma, tendo em vista a necessidade de atuação conjunta dos parlamentos municipais da região e do Estado de Minas Gerais no enfrentamento dos problemas e desafios colocados para as Administrações Municipais.

13. Entretanto, como tem sido reiteradamente ressaltado por esta assessoria, e que neste caso não fora observado pelos propositores, é o Projeto deverá atender às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal quanto à estimativa de impacto orçamentário-financeiro e à declaração de adequação orçamentária da despesa advinda do custeio do programa, devendo tal omissão ser suprida, sob pena de nulidade. Senão, vejamos.

14. Segundo dispõe o Art. 15 da LRF, *Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa*

<sup>11</sup> MIRAGEM, Bruno Nubens Barbosa. Convênios e consórcios administrativos: instrumentos jurídicos do federalismo brasileiro. Jus Navigandi, Teresina, a. 4, n. 46, out. 2000. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=457>> Acesso em: 05 ago. 2005



# CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

## ESTADO DE MINAS GERAIS



*ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos artigos 16 e 17<sup>12</sup>.*

Estes artigos, por seu turno, exigem que ao serem criadas ou ampliadas despesas, o Gestor deverá apresentar estimativa de impacto financeiro e declaração de que o aumento em questão possui adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias.

**15.** Considerando a omissão acima apontada, faz-se necessária, portanto, a apresentação pelo Presidente da Câmara Municipal da estimativa do impacto orçamentário-financeiro, juntamente com a declaração de adequação orçamentária, ficando a apreciação da matéria condicionada ao seu cumprimento, que deverá fazê-lo mediante planilha de cálculos, na forma do disposto pelo §1º do art. 17 da lei complementar 101/2000.

**16.** Ainda, a propósito da questão orçamentária, o art. 26, §2.º da Lei de Responsabilidade fiscal<sup>13</sup> trata da limitação imposta à transferência de

<sup>12</sup> Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

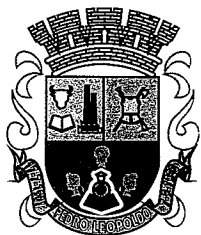
Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do artigo 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do artigo 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

<sup>13</sup> Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

§ 1º O disposto no caput aplica-se a toda a administração indireta, inclusive fundações públicas e empresas estatais, exceto, no exercício de suas atribuições precípua, as instituições financeiras e o Banco Central do Brasil.



# CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

## ESTADO DE MINAS GERAIS



recursos públicos para entidades privadas, o que, segundo a redação do artigo supra-referido, ***“deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais”***.

17. Da leitura atenta do dispositivo acima mencionado, concluímos que toda e qualquer transferência de recursos em espécie pelo Poder Público a entidades privadas só poderá ocorrer mediante lei autorizativa específica, devendo estar ainda o referido repasse expressamente previsto nas peças orçamentária da LDO e da Lei Orçamentária anual, o que ao ver desta assessoria não foi suficientemente demonstrado pelo proponente.

18. Neste particular, embora a subvenção de que trata a proposta seja formalmente instituída, deixou o proponente de dispor expressamente sobre a rubrica do orçamento que autoriza a referida despesa, omissão esta que deverá ser suprida pelo mesmo, alterando-se a redação do art. 3º para nele fazer consignar expressamente a rubrica da dotação que acobertará a despesa da contribuição associativa, sob pena de incorrer em ilegalidade<sup>14</sup>.

19. Ademais, por força da Consulta 809502, respondida em 05/05/2010, em que fora relator o Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Sr. Antônio Carlos Andrada, além da autorização legislativa e da previsão orçamentária específicas para o Poder Público contribuir para a entidade associativa, faz-se necessária a celebração de um contrato de rateio ou de um convênio com a referida entidade beneficiária da contribuição, a fim de formalizar documentalmente a sua vinculação com aquela<sup>15</sup>. Neste particular, o projeto deverá ser alterado para incluir parágrafo no art. 1º do Projeto, prevendo expressamente a celebração do instrumento de convênio ou

---

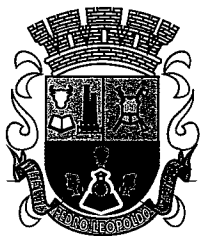
§ 2º Compreende-se incluída a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas, a concessão de subvenções e a participação em constituição ou aumento de capital.

<sup>14</sup> Art. 167 - São vedados:

I - o início de programas-ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

<sup>15</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Consulta n.º 809502. Disponível em <<https://tcjuris.tce.mg.gov.br/#!>> Acesso em 05 abr. 2018.



**CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO**  
**ESTADO DE MINAS GERAIS**



contrato de rateio como meio de formalização da adesão da Câmara Municipal à entidade a que pretende filiar-se.

20. Por fim, para instruir a proposta, recomenda-se fazer a juntada nos autos do Projeto de Resolução de todos os documentos relativos à Associação, a saber: cnpj, estatuto, regimento interno, atas de fundação, eleição e posse da diretoria e número da conta bancária em que serão depositadas as contribuições.

**CONCLUSÃO**

21. Postas as razões acima expostas, s.m.j., a proposta de resolução em referência cumpre em parte com as exigências legais específicas quanto à transferência de recursos públicos à iniciativa privada, sendo esta assessoria de parecer favorável à sua aprovação, desde que supridas as omissões de se especificar a dotação orçamentária própria para contribuição a entidades associativas, a apresentação pelo Presidente da Câmara de estimativa de impacto orçamentário e declaração de adequação orçamentária da despesa criada, bem como da inclusão no texto legal de dispositivo que determine a celebração do adequado instrumento que formaliza a filiação da Câmara à respectiva entidade..

22. Em vindo o Projeto de Resolução 07/2018 a ser apreciado pelo Plenário desta Casa, no processo de votação deverão ser observadas as regras relativas ao quorum e ao escrutínio, a saber, maioria simples (art. 70, *caput*, da LOM) e votação ostensiva e simbólica (art. 147 do R.I.), tudo realizado em turno único.

É o parecer.

Pedro Leopoldo, 05 de abril de 2018.

  
**Rubens Alves Ferreira**

Advogado da Câmara Municipal de Pedro Leopoldo