



## *Prefeitura Municipal de Gramado*

Procuradoria

### **PROJETO DE LEI 060/2014**

Revoga dispositivo da Lei Municipal nº 3.175 de 15 de outubro de 2013, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária para o ano de 2014.

**Art. 1º** Revoga o § 3º do Artigo 22 da Lei Municipal nº 3.175, de 15 de outubro de 2013.

**Art. 2º** Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Gramado, 24 de junho de 2014.

**LUIZ ANTÔNIO BARBACOVİ**  
**Vice-Prefeito Municipal de Gramado, em exercício**

PRO-REG-006



## *Prefeitura Municipal de Gramado*

Procuradoria

**Senhor Presidente:**

**Senhores Vereadores:**

**LUIZ ANTÔNIO BARBACOVİ**, Vice Prefeito Municipal de Gramado, no uso de suas atribuições legais, vem respeitosamente à presença dos Nobres Edis, apresentar o seguinte projeto de lei:

*Revoga dispositivo da Lei Municipal nº 3.175 de 15 de outubro de 2013, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária para o ano de 2014.*

Através do presente projeto de lei, o Executivo Municipal vem solicitar a esta Egrégia Casa Legislativa, autorização para revogação do parágrafo 2º do artigo 22 da Lei Municipal nº 3.175/2013. Tal dispositivo dispõe que ocorrendo o deferimento por parte do Executivo este solicitará, através de projeto de lei, autorização formal ao Legislativo, para repasses de recursos às entidades privadas.

Na verdade, Nobres Edis, o artigo 22 §3º dispõe sobre as transferências de recursos a título de subvenções sociais, auxílios ou contribuições a entidades privadas ou a pessoas físicas, impondo ao Executivo buscar sempre, através de projeto de lei, autorização formal e específica para cada convênio ao Legislativo.

Primeiramente, oportuno esclarecer que desde 2007, com a alteração da Lei Orgânica do Município (Emenda à Lei Orgânica nº 08 de 13/03/2007), não mais existiu, por parte do Poder Executivo, encaminhamento de Projeto de Lei requerendo autorização legislativa para firmar convênios com repasse de recursos às entidades privadas. Naquela oportunidade a Lei Orgânica foi alterada para justamente para que se adequasse ao disposto na Constituição e na Lei Federal nº 8.666/93.

O entendimento pela desnecessidade de Lei autorizativa específica para a realização de convênios correu de forma tranquila, desde a referida emenda à Lei Orgânica Municipal, entendimento compartilhado tanto pelo Executivo, quanto pelo Legislativo, como se verifica do Ofício nº 46/2007 desta Casa Legislativa.

Em 2011, contudo, foi incluído o §2º ao art. 21 da Lei Municipal nº 2.946/11, similar ao ora revogado. Tal dispositivo não constava nas LDOs dos anos anteriores. Assim, por força deste novo dispositivo, o Executivo passou então a solicitar autorização legislativa para todos os repasses de recursos às entidades privadas no ano de 2012, com fundamento no § 2º ao art. 21 da Lei Municipal nº 2.946/11.

Portanto, a hipótese prevista no art. 21, §2º da Lei Municipal nº 2.946/11, reinseriu na legislação do Município de Gramado a exigência de Lei autorizativa, o que contraria o entendimento jurisprudencial e doutrinário acerca da matéria, bem como contraria a Lei Orgânica Municipal e, a Lei Federal 8.666/93 e a própria Constituição da República, uma vez que a assinatura de convênio trata-se de ato da Administração, de acordo com a conveniência e a oportunidade, visando o interesse público, não havendo necessidade de autorização legislativa.

Conveniente ressaltar que não existe na Lei Orgânica do Município de Gramado previsão de autorização legislativa para assinatura de convênios por parte do executivo – pelo contrário, a Lei Orgânica foi emendada em 2007 justamente para extirpar do ordenamento municipal tal previsão. Desta forma, o dispositivo controverso cristalinamente vai de encontro a Lei Orgânica Municipal.

PRO-REG-006



## *Prefeitura Municipal de Gramado*

Procuradoria

O que existe e é constitucional é o que dispõe a Lei Orgânica em seu artigo 60, que o Executivo Municipal deve sim dar ciência e prestar contas ao Legislativo após os convênios assinados e não pedir autorização.

*Art. 60. Compete privativamente ao prefeito:*

*(...)*

*XXV - dar ciência ao Poder Legislativo, no prazo de 10 dias, contados da assinatura, dos convênios firmados.*

*(Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica n.º 08, de 14-03-2007).*

*XXVI - apresentar as prestações de contas dos convênios firmados ao Poder Legislativo, no prazo de 60 (sessenta) dias, contados do recebimento da prestação de contas pelo Executivo municipal. (NR)*

A alteração da Lei Orgânica no ano de 2007, por força da Emenda nº 8/2007, foi realizada com o intuito de adequar a referida legislação ao artigo 116 da Lei Federal nº 8.666/93, em cumprimento ao disposto no artigo 118 desta Lei Federal. Vejamos:

*“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 Assembleia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva.*

*(...)*

*Art. 118. Os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as entidades da administração indireta deverão adaptar suas normas sobre licitações e contratos ao disposto nesta Lei.”*

Dessa forma, se a Lei Orgânica do Município diz expressamente que não é necessário lei autorizativa para que o executivo firme convênios, não existe, dessa forma, razão para que conste na Lei Municipal nº 3175, de 15 de outubro de 2013 tal imposição, sendo a aprovação de tal requisito inadequada, ilegal e, em última análise, inconstitucional.

PRO-REG-006



## *Prefeitura Municipal de Gramado*

Procuradoria

Importante ressaltar também, que no passado, a Constituição Estadual do Rio Grande do Sul também previa a necessidade de autorização legislativa para que o Executivo firmasse convênios, previsão essa declarada inconstitucional pelo STF.

**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 § 2º do artigo 82.**

*I. - Norma que subordina convênios e dívidas da administração à aprovação da Assembléia 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 § 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, Relator: CARLOS VELLOSO, Data de Julgamento: 30/06/1996, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 25-10-1996 PP-41026 EMENT VOL-01847-01 PP-00001)*

No mesmo sentido, é possível citar vários precedentes do STF: ADIn676-RJ, ADIn 165-MG, ADIn 342-DF, ADIn1166-DF, entre outros, todos reafirmando a inconstitucionalidade do entendimento de que é necessário lei autorizativa para que o Executivo firme convênios.

Interessante notar aqui que o STF ressalta outro argumento constitucional que corrobora todo o aqui apontado, na medida em que sublinha o disposto do art. 2º da Constituição da República, que trata da separação dos poderes, princípio basilar da República brasileira.

Na mesma linha de raciocínio, cabível destacar aqui que tal entendimento foi recentemente reiterado pelo Poder Judiciário da Comarca de Gramado nos autos do Processo nº 101/1.11.0001785-8, em trâmite na 1ª Vara Judicial do Foro desta Comarca. Naquela oportunidade a Dra. Aline Ecker Rissatto referendou o entendimento de que o convênio pode ser firmado sem autorização legislativa específica, conforme previsto na Lei Orgânica Municipal.

Portanto, seja pela incompatibilidade com o princípio da separação dos poderes (art. 2º, CR/88), seja pela incompatibilidade com a Lei Federal nº 8.666/93 (art. 116 e art. 118), seja pela incompatibilidade com a Lei Orgânica Municipal (art. 60, incisos XXV e XXVI) ou, ainda, pelos ensinamentos da doutrina e os precedentes do Pretório Excelso, segue o pedido de revogação do referido parágrafo.

É pacífico, como já assinalado, não apenas o entendimento de que é inconstitucional o dispositivo que exige aprovação do Poder Legislativo para a celebração de convênio, como também é pacífica a afirmação de que a assinatura de convênio é ato de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo.

Necessário observar, finalmente, que a exigência de autorização legislativa para a celebração do convênio, constante na Lei de Diretrizes Orçamentárias, impõe o debate acerca da natureza dos efeitos jurídicos das leis orçamentárias, como bem observou a DPM, órgão de consultoria do Município, em seu parecer nº 604/2013, que segue anexo a este Projeto, e que corrobora as suas razões.

Além disso, sabendo do entendimento da consultoria do IGAM de que o art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal se aplicaria ao caso dos convênios, necessário tecer algumas considerações adicionais, justamente por entender que esta não é a melhor aplicação do direito. Vejamos.

PRO-REG-006



## *Prefeitura Municipal de Gramado*

Procuradoria

O artigo 26 da lei de Responsabilidade Fiscal determina que a destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou **déficits** de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atendendo às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

O caso que tratamos, de junção de esforços para atividades de interesse público por meio de convênios é diferente das previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Isso porque o referido artigo 26 da LRF será aplicável sempre que determinada entidade apresentar **déficit** em sua gestão financeira. Nesta hipótese legal a atuação do Município servirá como socorro para reequilibrar a administração da entidade beneficiada, devendo ser considerado sempre o interesse público da manutenção da atividade da entidade.

Dessa forma, ao que vemos, somente os recursos que se destinam a **cobrir déficits** necessitam de autorização legislativa, o que não se enquadra na condição que se quer revogar na LDO deste Município, vez que a situação vivenciada cotidianamente difere da apresentada.

O caso do Projeto de Lei em tela trata de repasses de recursos a entidades, sempre mediante convênio, como forma de acordo e/ou parceria através da conjugação de esforços para o mesmo fim, considerando a mútua cooperação.

Ou seja, o convênio trata de investimento futuro a ser efetuado pela entidade, conforme o plano de trabalho aprovado pelo Executivo. O gasto / investimento, portanto, é futuro e feito com base no plano de trabalho que visa o interesse público – situação muito diferente daquela prevista no artigo 26 da LRF, a qual, como visto, trata de situação de déficit, ou seja de gasto antigo e não aprovado em plano de trabalho.

Dessa forma, por todo o aqui exposto, à vista das razões ora explicitadas, segue o projeto de Lei com a revogação do referido parágrafo, em virtude de sua inconstitucionalidade. Segue, ainda, junto ao projeto parecer da DPM – Delegações de Prefeituras Municipais sobre o assunto.

Junto a esta justificativa segue os parecer da DPM, inclusive no que diz respeito aos questionamentos do Poder Legislativo.

Contando com a apreciação e consequente aprovação do presente projeto de lei, aproveitamos o ensejo para renovar nossos votos de elevada estima e distinta consideração.

Gramado, 24 de junho de 2014.

**LUIZ ANTÔNIO BARBACOVÍ**

**Vice-Prefeito Municipal de Gramado, em exercício**

Ciente e de Acordo:

**Christiane Balzaretta Bordin**  
Secretária Municipal da Administração

**Marcos Caleffi Pons**  
Procurador-Geral do Município

**Débora Brantes**  
Assessora Jurídica

PRO-REG-006