



Câmara Municipal de Sorriso

ESTADO DE MATO GROSSO

"Sorriso: A Capital Nacional do Agronegócio"

PARECER JURÍDICO Nº. 021/2017/ASSESSORIA JURÍDICA

Assunto: **PROJETO DE LEI Nº. 017/2017**
Autoria: **PODER EXECUTIVO.**



AUTORIZA O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL A FIRMAR TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA COM SINDICATO RURAL DE SORRISO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

I – DO RELATÓRIO

Trata-se de parecer referente ao Projeto de Lei de nº. 017/2017, de autoria do Poder Executivo Municipal Autoriza o Poder Executivo Municipal a Firmar Termo de Cooperação Técnica com Sindicato Rural de Sorriso, e dá outras providências.

No que importa à presente análise, atenta-se nessa oportunidade, sobre os aspectos jurídico-formais do Projeto de Lei nº. 017/2017, que pretende firmar termo de cooperação técnica com entidade privada.

Neste aspecto, o Projeto de Lei em questão veio instruído com a Justificativa (Mensagem).

Este é o relatório.

II – DO PARECER

Neste sentido, o Município detém competência legislativa, estabelecida pela Constituição Federal, mais especificamente em seu Art. 30, que lhe garante legislar sobre assuntos de interesse local, vejamos:



Câmara Municipal de Sorriso

ESTADO DE MATO GROSSO

"Sorriso: A Capital Nacional do Agronegócio"

Art. 30. **Compete aos Municípios:**

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Não se vislumbra, no texto do Projeto de Lei, a existência de obstáculo constitucional que possa inibir o exercício, pelo Município, da típica atribuição institucional que lhe pertence, fundada em título jurídico específico (CF, art. 30, I, V primeira parte), para legislar, por autoridade própria, sobre o repasse de recursos financeiros mediante convênio, através de prestação de serviços com a utilização de máquinas e mão-de-obra pertencente ao Município.

Na realidade, o Município, ao assim legislar, apoia-se em competência material – que lhe reservou a própria Constituição Federal – cuja prática autoriza essa mesma pessoa política a dispor, em sede legal, sobre tema que reflete assunto de interesse eminentemente local. Cabe assinalar, neste



Câmara Municipal de Sorriso

ESTADO DE MATO GROSSO

"Sorriso: A Capital Nacional do Agronegócio"

ponto, que a autonomia municipal erige-se à condição de princípio estruturante da organização institucional do Estado brasileiro, qualificando-se como prerrogativa política, que, outorgada ao Município pela própria Constituição Federal, somente por esta pode ser validamente limitada.¹

Para bem compreender o instituto do convênio é essencial distingui-lo do contrato, ambos os institutos não se confundem, apesar de não raro ocorrer.

De forma bem simples e direta é possível distinguir o contrato de um convênio a partir de suas principais características.

A lei nº 8.666, de 21-06-1993 (Lei de Licitações e Contratos Públicos), em seu art. 2º, parágrafo único, considera contrato "todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontade para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada".

Já o convênio tem como característica marcante o fato de que todos os envolvidos estão juntos para alcançar determinado objetivo comum, não existindo entre os partícipes interesses contrapostos, como há no contrato (obrigações recíprocas).

O que pode existir é a diversificação na forma de cooperação de cada partícipe, mas deseja-se um único objetivo comum, tanto é que qualquer um deles pode denunciar o convênio e se retirar no momento que bem entender, apenas responsabilizando-se pelas obrigações assumidas até então.

Nesse sentido Ivan Barbosa Rigolin² ao destacar as duas fundamentais diferenças jurídicas entre convênios e contratos:

"1ª) Os contratos contrapõem os interesses das partes quanto ao objeto. Em qualquer contrato os interesses dos contratantes andam em direção oposta, um desejando obter o maior pagamento pela menor prestação que lhe seja exigível, e o outro desejando pagar a menor

¹ RE 702.848, rel. min. Celso de Mello, decisão monocrática, j. 29-4-2013, DJE de 14-5-2013.

² "in Artigo: Desmitificando os Convênios. CD-Zênite. Revista ILC 2000 a 2006. Doutrina - 673/150/AGO/2006".



Câmara Municipal de Sorriso

ESTADO DE MATO GROSSO

"Sorriso: A Capital Nacional do Agronegócio"

importância possível pelo maior e melhor objeto que possa extrair da outra parte. Não existe exceção em contrato algum, da natureza jurídica ou do objeto que for, quanto a essa essencial antinomia de interesses quanto ao objeto.

Nos convênios, por outro lado, os interesses das partes convenientes se resumem a um só e ao mesmo, convergindo absoluta e inteiramente para um só objetivo. Em qualquer convênio as partes querem uma só coisa, como, por exemplo, erradicar a febre amarela em uma região do País ou do Estado; ou alfabetizar os cidadãos da região; ou ensinar métodos e sistemas agrícolas; ou construir uma obra; ou prestar um serviço; ou distribuir bens à população de baixa renda; ou qualquer outro imaginável.

Inexiste, nesses casos, qualquer oposição de interesses, mas apenas justaposição de esforços, repartição de atribuições e responsabilidades, agregação de contribuições e colaboração, sempre na mesma direção e para um único fim recíproco interesse;

2ª) os contratos obrigam formalmente as partes, de modo que o descumprimento por uma parte faculta à outra a cobrança judicial da obrigação descumprida, ou a própria execução do instrumento – que é um título executivo extrajudicial. Nesse sentido, a correta e precisa estatuição da Lei nº 8.666/93, art. 2º, parágrafo único: qualquer que seja a denominação do acordo ou do ajuste, se as partes através dele se obrigarem reciprocamente, então, estar-se-á diante de um contrato, sem disfarce ou dissimulação possível. Um contrato rompido por uma parte pode, na forma do mesmo contrato, ensejar a imposição pela outra de multas, penalidades, execuções e conseqüências outras as mais pesadas e significativas.

Os convênios, a seu turno, não obrigam as partes a nada, mas apenas indicam sua recíproca intenção de colaborar em algum assunto de interesse comum. Se por alguma razão imperiosa, e ou se porque simplesmente mudou de ideia, uma parte no convênio decide não mais se manter conveniada, então sai livre e desimpedidamente do convênio, sem com isso violar regra alguma de Direito, e sem permitir com isso qualquer objeção juridicamente reclamável pela outra parte.

(...)"



Câmara Municipal de Sorriso

ESTADO DE MATO GROSSO

"Sorriso: A Capital Nacional do Agronegócio"

O Tribunal de Contas da União através do voto do Ministro Relator exarado na Decisão nº 686/1998, ao se manifestar sobre a distinção entre convênio e contrato, assim o fez:

"Oportuno trazer os ensinamentos da Prof^a. Maria Sylvia Zanella Di Pietro acerca da distinção entre contratos e convênios (*in* temas Polêmicos sobre Licitações e Contratos, Ed. Malheiros) "Enquanto os contratos abrangidos pela Lei nº 8.666 são necessariamente precedidos de licitação - com as ressalvas legais - no convenio não se cogita de licitação, pois não ha viabilidade de competição quando se trata de mutua colaboração, sob variadas formas, como repasse de verbas, uso de equipamentos, de recursos humanos, de imóveis, de 'Know-how'. Não se cogita de preços ou de remuneração que admita competição".

A Lei nº 8.666/93, apesar de não conceituar convênio, em um único artigo deu a base legal dos convênios administrativos, notadamente no que diz respeito ao conteúdo que deve ter o instrumento. Assim dispõe o art. 116 da Lei nº 8.666/93:

"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.

§ 1 -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



Câmara Municipal de Sorriso

ESTADO DE MATO GROSSO

"Sorriso: A Capital Nacional do Agronegócio"

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



Câmara Municipal de Sorriso

ESTADO DE MATO GROSSO

"Sorriso: A Capital Nacional do Agronegócio"

especial do responsável, providenciada pela autoridade competente do órgão ou entidade titular dos recursos".

Portanto a essência de um convênio está assentada em um tripé, assim constituído: a) tem natureza de um acordo; b) é celebrado entre pessoas de direito público ou entre estas e particulares; c) cujos interesses são convergentes, o que afasta o intuito de lucro.

Por outro lado, feita a distinção entre convênios e contratos, não menos importante saber da existência de diversas normas que regulam os mais variados tipos de convênios.

Há convênios sem repasse de recursos financeiros, com repasse, de cooperação técnica etc, cada qual submetido a uma legislação própria ou específica, atendendo sempre às balizas do art. 116 da Lei nº 8.666/1993.

No âmbito federal, considera convênio o *"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"*.

Mas a mesma norma acima referida define também o contrato de repasse e o termo de cooperação, o que é essencial para o estudo de convênios.

Termo de Cooperação *"é o instrumento por meio do qual é ajustada a transferência de crédito de órgão da administração pública federal direta, autarquia, fundação pública, ou empresa estatal dependente, para outro órgão ou entidade federal da mesma natureza"*.

A Lei Federal 13.019, de 31 de julho de 2014, que "Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as



Câmara Municipal de Sorriso

ESTADO DE MATO GROSSO

"Sorriso: A Capital Nacional do Agronegócio"

organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termo de fomento ou em acordos de cooperação, define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil(...)”, que em seu art. 2º estabelece:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da sociedade civil:

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva;

Neste esboço, temos que os fundamentos da Lei 13.019/2014, são estabelecidos no seu art. 5º, e o art. 19 como a proposta deve ser encaminhada, vejamos:

Art. 5º O regime jurídico de que trata esta Lei tem como fundamentos a gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade civil, a transparência na aplicação dos recursos públicos, os princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia, destinando-se a assegurar:

I - o reconhecimento da participação social como direito do cidadão;

II - a solidariedade, a cooperação e o respeito à diversidade para a construção de valores de cidadania e de inclusão social e produtiva;

III - a promoção do desenvolvimento local, regional e nacional, inclusivo e sustentável;



Câmara Municipal de Sorriso

ESTADO DE MATO GROSSO

“Sorriso: A Capital Nacional do Agronegócio”

IV - o direito à informação, à transparência e ao controle social das ações públicas;

V - a integração e a transversalidade dos procedimentos, mecanismos e instâncias de participação social;

VI - a valorização da diversidade cultural e da educação para a cidadania ativa;

VII - a promoção e a defesa dos direitos humanos;

VIII - a preservação, a conservação e a proteção dos recursos hídricos e do meio ambiente;

IX - a valorização dos direitos dos povos indígenas e das comunidades tradicionais;

X - a preservação e a valorização do patrimônio cultural brasileiro, em suas dimensões material e imaterial.

(...)

Art. 19. A proposta a ser encaminhada à administração pública deverá atender aos seguintes requisitos:

I - identificação do subscritor da proposta;

II - indicação do interesse público envolvido;

III - diagnóstico da realidade que se quer modificar, aprimorar ou desenvolver e, quando possível, indicação da viabilidade, dos custos, dos benefícios e dos prazos de execução da ação pretendida.

Desta forma, temos que há o interesse público, uma vez que estimula a parceria através de Termo de Cooperação Técnica para o desenvolvimento do município, bem como a manutenção das vias de acesso e escoamento da safra agrícola, havendo assim o interesse público direto sobre o assunto.

Deste modo, percebemos que o Projeto de Lei em comento está em consonância com a tendência de participação de todos no desenvolvimento social do município, assegurando a gestão democrática da aplicação dos recursos do município bem como sua fiscalização.

Portanto, considerando a legitimidade e competência do Município em legislar a respeito de matérias de interesse local, bem como no tocante a celebração de convênio, denotamos que o Projeto de Lei em questão encontra-se em conformidade.



Câmara Municipal de Sorriso

ESTADO DE MATO GROSSO

"Sorriso: A Capital Nacional do Agronegócio"

Com estas considerações, sem maiores delongas, podemos verificar, através de minuciosa análise ao referido Projeto de Lei, em apreço, que este cumpre com todos os requisitos legais e formais, desde que atendidas as orientações e adequações alhures esplanadas.

III – DO VOTO

Nestes termos, em atendimento aos dispositivos regimentais, esta Assessoria Jurídica manifesta-se favoravelmente a tramitação do Projeto de Lei nº. 017/2017, sendo que este não infringe qualquer norma constitucional ou infraconstitucional, sendo este parecer opinativo, não vinculante, a decisão a ser proferida pela autoridade superior competente e aos Parlamentares desta Casa Legislativa.

Este é o parecer.

Sorriso, MT. 02 de março de 2017.

JONATHAN PORTELA
OAB/MT 16.726

VANDERLY RUDGE GNOATO
OAB/MT 17.786