



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Parecer jurídico nº 100/2023

Protocolos:

-Ofício Câmara 98/2022

- Ofício Presidente nº 599/2022

-Ofício Câmara 01/2023

-Ofício Presidente 120/2023

-Ofício Câmara 49/2023

Autoridade Solicitante: Presidência da Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque

Assunto: Análise da legalidade de Convênio a ser firmado com o Poder Executivo para a utilização do sistema SIAFIC

Ementa: Convênio – Executivo e Legislativo – Compartilhamento do sistema operacional destinado a operacionalizar a implementação do sistema SIAFIC – Convênio fundamentado no art.116 da Lei Federal 8666/93 – Plano de trabalho bem especificado nos anexos da minuta de Convênio – Autorização legal para o reembolso do Poder Executivo DESDE que isso não se faça por intermédio da retenção dos duodécimos, sob pena de afronta a Autonomia Financeira e Orçamentária do Poder Legislativo – Legalidade do procedimento adotado.

I. RELATÓRIO

Trata-se de procedimento administrativo destinado a viabilizar a implementação do sistema SIAFIC no âmbito do Poder Legislativo da Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque.

O presente Convênio tem por escopo normatizar o modo pelo qual o será operacionalizada a liberação da plataforma SIAFIC, hoje operacionalizada pelo Poder Executivo, para utilização de parcela específica desse sistema pelo Poder Legislativo, o que se faz necessário por força da normatividade específica contida no art.48 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O presente procedimento já fora avaliado em outras oportunidades, onde a Presidência desta Casa de Leis autorizou o reembolso do Poder Executivo no valor ANUAL de R\$ 48.500,00 (Quarenta e Oito Mil e Quinhentos Reais) como contrapartida devida por força da liberação, por aquele Poder, da utilização dessa plataforma pelo Legislativo.

O Poder Executivo enviou a presente minuta de Convênio em 18/04/2023 concordando com o valor de reembolso fixado pela Presidência desta Casa de Leis.

Na sequência do presente procedimento foram ouvidos os Departamentos dessa Casa de Leis que, em manifestação específica juntada no Ofício Câmara 49/2023 NÃO formalizaram qualquer apontamento no tocante as funcionalidades que compõe a referida plataforma.

Retornam os autos então para emissão de parecer, pelo que passo a opinar.



II. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

No presente capítulo informa-se que esta Procuradoria Jurídica não tem prerrogativa institucional, legal ou mesmo técnica para opinar qualitativamente quanto ao conteúdo dos serviços colocados a disposição do Parlamento por parte do Poder Executivo.

Gize-se, nessa linha, que a análise aqui desenvolvida cinge-se, tão somente, a observância ou não, dos requisitos legais para a formalização de Convênio entre o Poder Executivo e o Legislativo.

E como se sabe, tratando-se de Convênios Administrativos que envolvem o repasse de valores entre os diversos Poderes da República, a norma que rege o caso é extraída a partir da leitura e inteligência do art.116 da Lei Federal 8666/93, *litteris*:

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.

Nesse passo, tem-se que os requisitos mínimos previstos pela legislação encontram-se cumpridos.

Com efeito, o objeto do Convênio vem bem descrito na Cláusula 1.1, notadamente, “Presente Termo de Convênio tem por objetivo estabelecer condições de cooperação mútua, propiciando à Câmara Municipal a Licença de uso de software em ambiente nuvem, por prazo determinado, que garanta as alterações legais, corretivas e evolutivas, incluindo, conversão, implantação, treinamento, suporte e atendimento técnico e Serviço de Provedor em ambiente Nuvem, visando assegurar a transparência da gestão fiscal de todos os entes federativos, conforme quantidades e especificações devidamente declinadas no Anexo I do presente instrumento, nos termos do contrato e 2º aditamento firmado pela Prefeitura junto a empresa GOVERNANÇA BRASIL S/A TECNOLOGIA E GESTÃO EM SERVIÇOS.”

Do mesmo modo, as obrigações dos partícipes vem expostas nas Cláusula Segunda e em seus subitens.

Nessa mesma confluência, as etapas (ou modos de implementação) do objeto do Convênio vem especificadas na Cláusula 3ª (e em seus subitens).

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Saliente-se que por não se tratar de Convênio que envolva diversas aplicações de recursos, senão o reembolso do Legislativo para com o Poder Executivo, não incide na espécie a previsão do inciso IV do artigo 116 da Lei de Licitações.

Com efeito, a regra jurídica extraída desse dispositivo legal obriga os convenientes a formalizarem um plano de aplicação de recursos financeiros apenas nos casos em que os Convênios tiverem por objeto o desempenho de atividades que se extraiam de um plano de trabalho onde, então, a aplicação (e emprego) dos recursos financeiros deve obedecer a um correspondente cronograma de desempenho do objeto tratado.

Tal norma tem por escopo evitar que o Poder Público arque ANTECIPADAMENTE com despesas relativas a ATIVIDADES e TAREFAS que devem ser prestadas em processo gradual já que nesses casos NÃO pode o dinheiro público ser empregado para custear atividades AINDA não cumpridas por parte de algum dos Convenientes.

Em verdade, o Legislador trouxe tal regra quase como uma derivação do dispositivo legal fixado pelo artigo 476 do Código Civil, *litteris*:

Art. 476. Nos contratos bilaterais, nenhum dos contratantes, antes de cumprida a sua obrigação, pode exigir o implemento da do outro.

Nessa confluência, e caso o Poder Público pagasse ANTECIPADAMENTE por serviços AINDA não prestados, não haveria equilíbrio entre as prestações de cada uma das partes do Convênio porque uma delas receberia sua contraprestação LIVRE de ter de cumprir sua parcela de responsabilidade no ajuste, o que ensejaria seu enriquecimento sem causa.

Aliás, é de se ver que a *ratio* dessa norma é, justamente, atrelar o repasse do dinheiro público ao cumprimento das metas fixadas nesses Convênios em que o objeto do ajuste não pode ser concretizado de uma hora para a outra.

Dessa feita, não faz sentido aplicar-se tal regra a Convênios que não cuidem de objetos caracterizados pela realização de etapas sucessivas, sequenciais e progressivas do objeto do Convênio.

Em arremate, tem-se que o objeto tratado no presente Convênio será disponibilizado imediatamente pelo Poder Executivo em benefício do Legislativo e de toda a população porque a plataforma GOV. BR já encontra-se implementada no seio do Executivo e a liberação de seu acesso ao Legislativo se dará de imediato.

Assim, não há como se fazer incidir na espécie regra jurídica que incide sobre Convênios que se caracterizem pelo desenvolvimento gradual, e assim por etapas, do objeto conveniado sob pena de se misturarem regras aplicáveis a tipos diversos de Convênios.

Aprofundando a análise do presente termo tem-se, ainda, que o cronograma de desembolso dos recursos financeiros não precisa ser, aqui, fixado já que o reembolso dessa parcela conveniada é ANUAL e pode ser feita, a critério do Legislativo, até o dia 31/12 de cada exercício financeiro.

Frise-se, nessa caminhada, que esse mesmo ajuste independe de maiores formalidades exatamente porque já há dotação orçamentária própria do Legislativo para essa finalidade de sorte que a única providência a ser tomada será, essencialmente, a liquidação da despesa por intermédio do repasse do dinheiro público de um para outro Poder.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Sublinhe-se, ainda, que a previsão do termo inicial e final do ajuste constam da cláusula Sexta da minuta, encontrando-se cumprido igualmente tal requisito legal.

Por fim, o inciso VII do parágrafo único do art.116 da Lei Federal 8666/93 não se aplica a espécie já que o presente Convênio NÃO tem por escopo a prestação de qualquer serviço de engenharia ou mesmo a realização de qualquer obra.

Logo, entendo que a minuta trazida atende a todos os critérios exigíveis a espécie de Convênio aqui firmada, não havendo qualquer observação ou reparo a ser feita na presente minuta.

Por último, apenas saliento que o reembolso ao Poder Executivo NÃO pode ser realizado por meio da retenção dos duodécimos, sob pena de tal procedimento caracterizar afronta a Separação de Poderes e a Independência Financeiro-Orçamentária do Legislativo.

Nesse sentido, aliás, é a jurisprudência do STF, *litteris*:

(...)2. A retenção do repasse de duodécimos por parte do Poder Executivo configura ato abusivo e atentatório a ordem constitucional brasileira. Precedentes. (STF – ADPF 384 – Rel.Ministro Edson Fachin – Julgado em 06/08/2020)

Portanto, em que pese possam ser adotadas jurídicas diversas para a realização do reembolso aqui ajustado, tem-se que a ÚNICA a limitação constitucional ao MODO de procedê-lo se dá pela IMPOSSIBILIDADE do Executivo descontar dos duodécimos do Legislativo a parcela inerente a esse reembolso.

E como tal cláusula não é prevista no presente ajuste, nada mais há a ser observado.

III. DAS CONCLUSÕES

Pelas razões expostas opino;

i)Pela **Legalidade da minuta** de Convênio proposta, estando o presente feito em condições de prosseguir;

ii)Pela **INCONSTITUCIONALIDADE** do reembolso do Poder Legislativo em face do Executivo a partir da retenção, pelo Executivo, dos duodécimos constitucionalmente endereçados a esta Casa de Leis.

Esse é o parecer que vai em 4 (quatro) laudas.

São Roque, 04 de Maio de 2023

Gabriel Nascimento Lins de Oliveira

Procurador Jurídico Legislativo da Câmara Municipal da Estância Turística de

São Roque

OAB/SP 333.261

Matrícula 392