

**CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS**  
**ESTADO DE SÃO PAULO**

Parecer nº 109/2019 – (Apoio Legislativo)

**Assunto: Projeto de Lei nº 120/19 – Aatoria Prefeito Orestes Previtalo Junior –  
“Autoriza o Poder Executivo a celebrar convênios com Municípios limítrofes, para  
utilizar, reciprocamente, os serviços das Guardas Civis Municipais de maneira  
compartilhada”**

***À Comissão de Justiça e Redação***

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que  
“Autoriza o Poder Executivo a celebrar convênios com Municípios limítrofes, para  
utilizar, reciprocamente, os serviços das Guardas Civis Municipais de maneira  
compartilhada” de autoria do Senhor Prefeito.


Cumprido, primeiramente, destacar a competência regimental da  
Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

Desta feita, considerando os aspectos constitucionais, passo a análise  
técnica do projeto em epígrafe solicitado.

Primeiramente, no que se refere ao aspecto constitucional, legal ou  
jurídico, verificamos que a matéria tratada no projeto de lei atende à Constituição  
Federal:

*“Art. 30. Compete aos Municípios:*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;”*

  
(ACP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

O conceito de interesse local encontramos na doutrina: *“Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos munícipes. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. O que define e caracteriza o ‘interesse local’, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.(...) Concluindo, podemos dizer que tudo quanto repercutir direta e indiretamente na vida municipal é de interesse peculiar do Município, embora possa interessar também indireta e mediatamente ao Estado-membro e à União. O provimento de tais negócios cabe exclusivamente Município interessado, não sendo lícita a ingerência de poderes estranhos sem ofensa à autonomia local.”* (MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Municipal Brasileiro, 16ª ed, Malheiros Editores, p. 111)

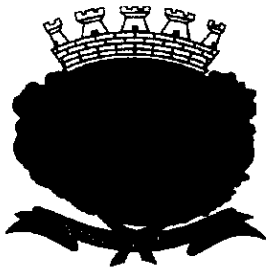
O convênio a ser autorizado fundamenta-se na Lei Federal nº 13.022/2014 que “dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais”:

*“Art. 5º São competências específicas das guardas municipais, respeitadas as competências dos órgãos federais e estaduais:*

*(...)*

*VI - exercer as competências de trânsito que lhes forem conferidas, nas vias e logradouros municipais, nos termos da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), ou de forma concorrente, mediante convênio celebrado com órgão de trânsito estadual ou municipal;*

  
(ACP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

(...)

*X - estabelecer parcerias com os órgãos estaduais e da União, ou de Municípios vizinhos, por meio da celebração de convênios ou consórcios, com vistas ao desenvolvimento de ações preventivas integradas;*

*"Art. 12. É facultada ao Município a criação de órgão de formação, treinamento e aperfeiçoamento dos integrantes da guarda municipal, tendo como princípios norteadores os mencionados no art. 3º .*

*§ 1º Os Municípios poderão firmar convênios ou consorciar-se, visando ao atendimento do disposto no caput deste artigo.*

*§ 2º O Estado poderá, mediante convênio com os Municípios interessados, manter órgão de formação e aperfeiçoamento centralizado, em cujo conselho gestor seja assegurada a participação dos Municípios conveniados.*

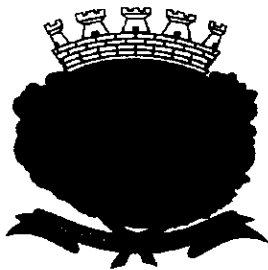
*§ 3º O órgão referido no § 2º não pode ser o mesmo destinado a formação, treinamento ou aperfeiçoamento de forças militares."*

Nesse sentido, encontramos na doutrina as seguintes considerações a respeito do tema:

*"União publicou no início de agosto (12) a lei 13.022, que institui normas gerais para as guardas municipais. A lei é resultado de anos de luta das guardas municipais no Brasil e reflete em grande medida a proposta elaborada no "Congresso Nacional de Guardas Municipais", realizado em Curitiba, em 17 de setembro de 1992, que afirma o papel essencial e destacado destas instituições na proteção municipal preventiva.*

*Segundo dados do IBGE, em 2012, 993 municípios contavam com guardas, com um efetivo total de quase 100 mil agentes, que desempenham funções que vão desde a proteção dos bens, serviços e instalações*

*(ACP)*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

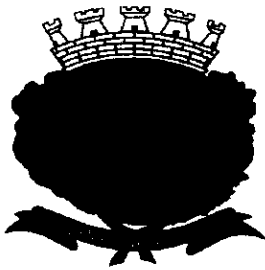
*municipais (art. 144, § 8º), até a atuação no trânsito. A lei 13.022/14 veio justamente disciplinar tais atribuições, fixando desde os requisitos para a sua criação, as exigências para investidura de agentes e sua capacitação, como também a forma de controle da atuação das guardas.*

*Do conteúdo da lei 13.022/14, destacam-se as inovações no que diz respeito à previsão de cooperação das guardas com os órgãos de segurança pública dos demais entes da Federação. Assim, a lei prevê a possibilidade de celebração de convênios ou de consórcios entre os municípios, ou entre estes e a União e os Estados, "para o desenvolvimento de ações preventivas integradas" (art. 5º, caput, X), bem como para a "criação de órgão de formação, treinamento e aperfeiçoamento dos integrantes da guarda municipal" (art. 12, §§ 1º e 2º).*

*Em relação ao exercício da competência das guardas municipais, a lei vai além ao prever que os "municípios limítrofes podem, mediante consórcio público, utilizar, reciprocamente, os serviços da guarda municipal de maneira compartilhada" (art. 8º). Dessa maneira, possibilitou-se aos municípios limítrofes se consorciarem para, em uma espécie de "especialização de tarefas", compartilharem entre si o melhor das guardas de cada um dos consorciados.*

*Em síntese, a lei 13.022/14 traz maior estabilidade às guardas municipais e as importantes funções que desempenha nos municípios, além de reconhecer que em determinadas localidades sua atuação pode transcender os limites territoriais, possibilitando o diálogo interfederativo." (Texto A cooperação interfederativa e as guardas municipais, Autor Diego Gonçalves Fernandes, fonte: [www.migalhas.com.br/](http://www.migalhas.com.br/))*

  
(ACP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

A Lei Orgânica consignou expressamente que a matéria compete ao Alcaide devendo ser submetida à apreciação da Câmara:

*“Artigo 8º - Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, suplementar a legislação Federal e Estadual e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta ou indireta, as fundações e as empresas em que o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente:*

*(...)*

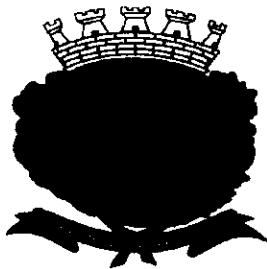
*XIV - autorizar ou aprovar convênios, acordos ou contratos de que resultem encargos para o Município;”*

Nesse sentido colacionamos julgado recente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.060, DE 08 DE NOVEMBRO DE 2018, DO MUNICÍPIO DE MARTINÓPOLIS. LEI DE INICIATIVA DA CÂMARA MUNICIPAL COM O OBJETIVO DE AUTORIZAR A FORMALIZAÇÃO DE CONVÊNIO PELO EXECUTIVO COM ENTIDADES RELIGIOSAS. INCONSTITUCIONALIDADE. INCOMPATIBILIDADE COM A RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO (ARTS. 5º E 47, II, XIV E XIX, 'A', E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL). AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INVIABILIDADE DA ELABORAÇÃO, PELO LEGISLATIVO, DE LEI AUTORIZATIVA PARA ATUAÇÃO DO EXECUTIVO EM MATÉRIA DE SUA EXCLUSIVA COMPETÊNCIA. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA, COM EFEITO EX TUNC. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.*

*(...) Por outro lado, a lei é inconstitucional por violação aos art. 5º e 47, II e XIV, da Constituição Estadual, por interferência do Poder Legislativo em atos*

*✱*  
(ACP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

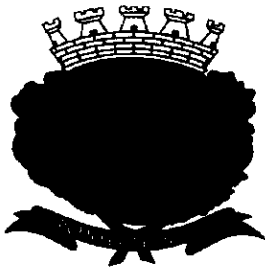
*ordinários e típicos da Administração, reservados que são à competência privativa do Poder Executivo, conforme explanação que segue.*

*O princípio da Separação de Poderes está consagrado na Carta Estadual de São Paulo no art. 5º4, em ressonância do art. 2º da Constituição Federal, que conjugado com o disposto no art. 60, § 4º6 desta, nos mostram que o legislador constituinte, ao adotar os Poderes independentes e harmônicos da República, cada qual com sua função soberana, buscou a finalidade maior de alcançar a segurança para o cidadão, evitando o arbítrio. Preservando o princípio da Separação dos Poderes, o constituinte pretendeu manter o equilíbrio entre os detentores das funções estatais. Inclusive, portanto, entre os Poderes Legislativo e Executivo Municipais, cuja harmonia também está estruturada em um sistema de pesos e contrapesos ('checks and balances') demandando respeito e observância recíprocos.*

*Dentro dessa reciprocidade de controle e de atuação, a Constituição do Estado de São Paulo também estabelece a competência legislativa exclusiva do Chefe do Executivo no art. 24, § 2º7, a competência para o exercício do Poder Executivo no art. 378, e a competência privativa do chefe do Executivo no art. 479, tudo o que resta aplicável aos Municípios por força do art. 14410 da referida Constituição Estadual Paulista.*

*Muito embora primordialmente ao Executivo caiba a função de administrar e ao Legislativo a de legislar, decorre da sistemática da própria Separação de Poderes a necessidade de se atribuir ao Executivo a iniciativa legislativa, em razão de determinadas matérias. E é exatamente em função de se estabelecer o equilíbrio de forças na formulação das opções políticas do Estado que a atribuição excepcional da iniciativa legislativa não sobrepõe, em importância, nenhum Poder ao outro, apenas os justapõe e intercala, pela necessidade que a matéria determina, mantendo a proporcionalidade entre eles.*

*X*  
(ACP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*Em razão de sua excepcionalidade, as hipóteses de iniciativa legislativa privativa do Executivo não de ser restritivamente interpretadas.*

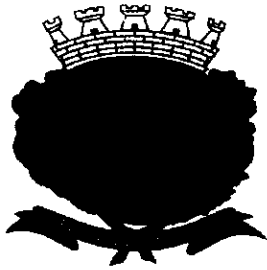
*No caso vertente, a lei impugnada, de iniciativa parlamentar, tem como objetivo autorizar o Poder Executivo a celebrar convênios.*

*Os consórcios e convênios estão previstos no art. 241 da Constituição Federal, em cujos termos: “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”.*

*Sobre o conceito dos consórcios e convênio, ensina Maria Sylvia Zanella di Pietro, que: “os consórcios administrativos (ainda celebrados como acordos de vontade, sem adquirir personalidade jurídica) têm pontos comuns com os convênios, porque em ambos o objetivo é o de reunir esforços para a consecução de fins comuns às entidades consorciadas ou conveniadas. Em ambos, existe um acordo de vontades que não chega a ser um contrato, precisamente pelo fato de os interesses serem comuns, ao passo que, no contrato os interesses são contrapostos. As entidades têm competências iguais, exercem a mesma atividade, objetivam o mesmo resultado, estabelecem mútua cooperação. Portanto, a semelhança entre convênio e consórcio é muito grande; só que o convênio se celebra entre uma entidade pública e outra entidade pública, de natureza diversa, ou outra entidade privada. E o consórcio é sempre entre entidades da mesma natureza: dois ou mais Municípios, dois ou mais Estados, duas ou mais entidades autárquicas etc”.*

*Diante do quanto acima exposto, é de se concluir que a celebração de convênios e a participação em consórcios municipais configuram atividades nitidamente administrativas, atos de gestão e administração e exercício da*

*(ACP)*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

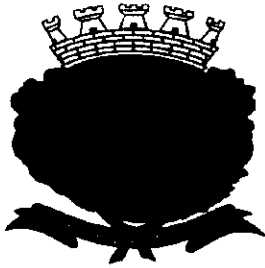
*direção superior da Administração Municipal para satisfação das necessidades essenciais coletivas e, portanto, da esfera própria da atividade do Administrador Público, nos termos do art. 47, incs. II e XIX, "a", da Constituição Estadual.*

*De tal sorte que cabe exclusivamente ao Poder Executivo a decisão quanto à celebração de convênios, prescindindo de autorização legislativa para tanto, do que se conclui ser a lei impugnada inconstitucional, eis que afronta manifestamente os artigos 5º, 47 e 144 da Constituição Estadual, violando o princípio da Separação dos Poderes.*

*No mesmo sentido, o parecer do i. Membro do Ministério Público, nos seguintes termos: "(...) quando a Lei do Município de Martinópolis autoriza a específica, determinada e concreta celebração de convênio, é inconstitucional por invadir, indevidamente, esfera que é própria da atividade do Administrador Público, violando o princípio da separação de poderes. Isso porque a celebração ou não de tais acordos, para organização municipal, é atividade nitidamente administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas, vinculadas aos Direitos Fundamentais. Desse modo, privativa do Poder Executivo e inserida na esfera do poder discricionário da administração. Não se trata, evidentemente, de atividade sujeita à disciplina legislativa, razão pela qual não compete à Câmara Municipal, através de lei, ocupar-se do referido objeto, sob pena de se permitir que atue invadindo área privativa do Poder Executivo. Cabe essencialmente à Administração Pública, e não ao legislador, deliberar a respeito da conveniência e oportunidade quanto à eventual contratação de parcerias público-privadas. Trata-se de atuação administrativa que decorre de escolha política de gestão, na qual é vedada intromissão de qualquer outro poder." (fls. 191/192).*

*X*  
(ACP)





# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

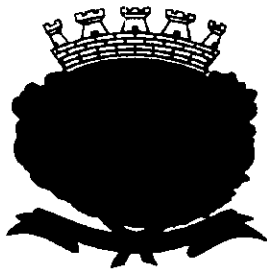
*Quanto ao tema, ensina Maria Sylvia Zanella di Pietro: “Quanto à necessidade de autorização legislativa para a celebração de convênio ou consórcio, embora exigida em algumas leis orgânicas, a exigência é inconstitucional, por implicar o controle do Legislativo sobre atos administrativos do Poder Executivo, em hipótese não prevista na Constituição. Nesse sentido o entendimento do STF (RDA 140/68). No entanto, se o convênio ou o consórcio envolverem repasse de verbas não previstas na lei orçamentária, daí sim é necessária autorização legislativa”. (n/ grifo).*

*Conclui-se, pois, que não cabe à Câmara Municipal autorizar a celebração de convênios ou consórcios, eis que tal autorização constitui ingerência na atividade reservada ao Executivo, salvo se envolver repasse de verba que resulte para o Município encargos não previstos na lei orçamentária<sup>14</sup>, (14 Conforme o posicionamento do C. Supremo Tribunal Federal, ao fundamentar decisão no sentido de que: “acordos ou convênios que podem gerar encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio estadual podem ser submetidos à autorização do legislativo local, sem violar o princípio da separação dos poderes.” (STF: 1) ADI 331-PB, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 03.04.2014 e 2) RE 488065/SP São Paulo, Rel. Min Marco Aurélio, j. 27.03.2017) o que não é o caso, eis que a lei impugnada não demanda aporte de recursos públicos.*

*Assim, não obstante inspirada por boa intenção, a lei deve ser declarada inconstitucional, pois impõe ao Poder Executivo tarefas próprias de Administração.*

*O fato da legislação questionada conferir simples autorização ao Poder Executivo para a prática do ato nela previsto não afasta a mácula atinente à invasão de competência, visto que o prefeito não necessita de autorização para o exercício de competência que lhe foi constitucionalmente atribuída.*

✚  
(ACP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

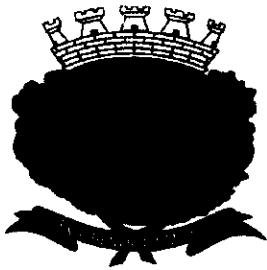
## ESTADO DE SÃO PAULO

*Este C. Órgão Especial já teve oportunidade de se pronunciar sobre o tema. Confirmam-se as seguintes ementas:*

*“DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 9.543, de 19 de junho de 2017, do Município de São José dos Campos, que autoriza o Poder Executivo a estabelecer convênio com empresas privadas que realizassem doarem à Edilidade e, em contrapartida, desejassem ter suas logomarcas gravadas ou impressas nos produtos dos alunos das unidades escolares da rede municipal de ensino. Lei autorizativa ou de delegação que não encontra sentido no ordenamento jurídico, vez que o Prefeito não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva ou mesmo concorrente competência. Violação flagrante à separação de Poderes (art. 5º, CE/SP). Inconstitucionalidade declarada. Doutrina e jurisprudência (do STF e deste Órgão Especial). AÇÃO PROCEDENTE.”*

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 4.802, de 21 de agosto de 2014, que "institui campanha publicitária em parceria com a Santa Casa de Misericórdia de Suzano para doação dos créditos do Programa Nota Fiscal Paulista, e dá outras providências". (...) VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Reconhecimento. Lei impugnada, de iniciativa parlamentar, que ao instituir programa de doação de créditos de Nota Fiscal Paulista e obrigar a Administração a realizar campanha publicitária e firmar convênios com a iniciativa privada - avançou sobre área de gestão (reservada à iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo). Lei meramente autorizativa (na parte referente à realização de convênios). Irrelevância. Prefeito Municipal que não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva competência. Norma impugnada que, na verdade, contém indisfarçável "determinação" (ADIN nº 0283820-50.2011, Rel. Des. Walter de Almeida Guilherme, j. 25/04/2012), sendo, por isso, manifestamente inconstitucional. (...) Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente”.*

  
(ACP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

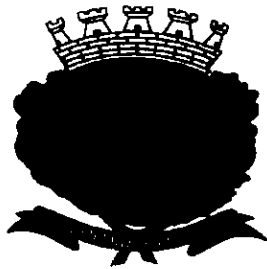
## ESTADO DE SÃO PAULO

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 4.950, de 03 de março de 2016, do Município de Suzano, que "autoriza o Poder Executivo a celebrar convênio com a Associação de Assistência à Criança Deficiente AACD Unidade de Mogi das Cruzes e dá outras providências" Lei de origem parlamentar que estabelece obrigações e impõe tarefas típicas de administração atribuídas ao Poder Executivo, ao qual é constitucionalmente reservada a iniciativa legislativa, violando o princípio da separação de poderes (arts. 5º, caput, §§ 1º e 2º, 47, II, XI, XIV e XIX, da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta, e art. 29 da Constituição Federal)*

*Não bastasse, a lei impugnada cria despesas sem especificar a respectiva fonte de custeio (art. 25, § único da CE), a que se refere apenas Irrelevância de a lei parecer condicionar a implementação do programa à vontade do Poder Executivo porque, afinal, leis são editadas para impor condutas, iniciativas e ações Inconstitucionalidade decretada. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.”*

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 7.617, de 13 de março de 2018, do Município de Guarulhos que "autoriza o Poder Executivo a realizar, a cada três meses, mutirão para a disponibilização gratuita de exames de prevenção ao câncer de mama - mamografias - 'Programa de Prevenção à Saúde da Mulher', e dá outras providências" Lei de origem parlamentar que, apesar de inspirada por boa intenção para atingir igualmente bons e nobres objetivos, mais que conferir faculdade ao Poder Executivo, impõe-lhe e à Secretaria de Saúde, especialmente, tarefas próprias de administração, incluindo as de celebração de convênios com entidades da sociedade, conselhos municipais e demais órgãos públicos estaduais ou federais, competências estas últimas para as quais o Chefe do Poder Executivo não depende de autorização do Poder Legislativo Lei que não tem caráter programático, autorizativo ou permissivo, senão*

*A*  
(ACP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*determinante de atuação administrativa, e que deve ser implementada, posta em prática e cumprida pelo Poder Executivo Poder que terá de se aparelhar com os meios funcionais, materiais e financeiros que permitam levar a cabo o cumprimento da lei impugnada Diploma, portanto, que nitidamente dispõe sobre a atividade administrativa, importando manifesta invasão da esfera constitucional de iniciativa e atuação do Poder Executivo, o que importa ofensa aos princípios da separação de poderes, de iniciativa e da reserva de administração (arts. 5º, caput, §§ 1º e 2º; 24, § 2º, "2"; 47, II, XI, XIV e XIX, "a", da Constituição do Estado, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta) Inconstitucionalidade configurada. Ação julgada Procedente." (Ação Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2258910-75.2018.8.26.0000)*

Por fim, no que tange à forma o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95/98.

Ante o exposto, sob o aspecto enfocado, a proposta reúne condições técnicas de legalidade e constitucionalidade, quanto ao mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer.

CMV, aos 25 de junho de 2019.

  
Aline Cristine Padilha

Diretora Legislativa OAB/SP nº 167.795

(ACP)