



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 64/2020

Assunto: Projeto de Lei nº 30/2020 - "Dispõe sobre nova redação à Lei Municipal nº 2.783 de 11 de outubro de 1994 que 'autoriza o Poder Executivo a firmar convênios para conservação e manutenção de praças, jardins e logradouros e dá outras providências'."

À Comissão de Justiça e Redação

Trata-se de parecer jurídico solicitado pela Comissão de Justiça e Redação relativo ao projeto em epígrafe que "Dispõe sobre nova redação à Lei Municipal nº 2.783/1994 que autoriza o Poder Executivo a firmar convênios para conservação e manutenção de praças, jardins e logradouros e dá outras providências".

Ressalta-se que a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, sendo que seus fundamentos podem ou não ser utilizados pelos membros desta Casa.

Cumpre destacar que a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação é estabelecida no artigo 38, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Valinhos. É atribuição da Comissão apreciar os assuntos a ela submetidos quanto aos aspectos constitucional, legal ou jurídico.

Verifica-se que o projeto em tela trata da modificação de lei municipal que autoriza o Poder Executivo a firmar convênios para a conservação e manutenção de espaços públicos, notadamente praças, jardins e logradouros públicos.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Considerando os aspectos constitucionais, passamos à análise técnica do projeto em epígrafe solicitado.

Em que pese o projeto n. 30/2020 tenha por finalidade alterar a Lei n. 2.783/1994, o que se percebe é que há substancial modificação da referida lei, na medida em que todos seus artigos restaram alterados.

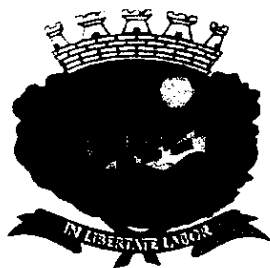
Nessa toada, o projeto modifica a Lei 2.783/1994 que tem por escopo autorizar o Poder Executivo a firmar convênios para conservação e manutenção de praças, jardins e logradouros, além de outras providências. A referida lei é calcada, portanto, na previsão do art. 8º, XIV, da Lei Orgânica do Município de Valinhos, que dispõe:

Art. 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;

Não se olvida da louvável intenção da propositura, ocorre, porém, que o Supremo Tribunal Federal e o Tribunal de Justiça Paulista há muito vem decidindo pela inconstitucionalidade da submissão de convênios à autorização prévia do Poder Legislativo. Nesse sentido a ADI n. 165-MG de relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence, que consta do Informativo do STF n. 78, de agosto de 1997:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Separação e Independência dos Poderes

Afronta o princípio da separação e independência dos Poderes a submissão de convênios celebrados pelo Governador do Estado à aprovação prévia do Legislativo.

Com esse entendimento, o Tribunal declarou a inconstitucionalidade do inciso XXV do art. 62 da Constituição de Minas Gerais, que diz ser da competência privativa da Assembléia Legislativa "autorizar a celebração de convênio pelo Governo do Estado com entidade de direito público ou privado e ratificar o que, por motivo de urgência, ou de interesse público, for efetivado sem essa autorização, desde que encaminhado à Assembléia Legislativa nos dez dias úteis subseqüentes à sua celebração.". Precedentes citados: Repr. 1.024 (RTJ 94/995), ADIns 177 (DJU de 25.10.96) e 676 (DJU de 29.11.96). ADIn 165-MG, rel. Min. Sepúlveda Pertence, 7.8.97. Grifo Nosso.

A Corte de Justiça Paulista também compartilhava do mesmo entendimento, que seguiu soberano até o ano passado, conforme demonstrado nos julgados a seguir:

Ação direta de inconstitucionalidade - Artigo 6o, incisos V, VI, VII e XII, da Lei Orgânica do Município de Arujá, que dispõe caber à Câmara, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, especialmente sobre autorizar a concessão de serviços públicos; autorizar a concessão do direito real de uso de



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*bens municipais; autorizar a concessão administrativa de uso de bens municipais, autorizar convênios com entidades públicas ou particulares e consórcios com outros municípios - **Atos ordinários de administração, cujo exercício e controle cabe, exclusivamente, ao Chefe do Poder Executivo, dispensada qualquer autorização da Câmara - Ofensa ao princípio da separação dos poderes - Afronta aos artigos 5o, 47, II e XIV e 144 da Constituição Estadual** - Ação procedente.*

*(TJSP; Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei 9031952-34.2006.8.26.0000; Relator (a): Debatin Cardoso; Órgão Julgador: Órgão Especial; Foro Central Cível - São Paulo; **Data do Julgamento: 11/12/2007**; Data de Registro: 15/01/2008). Grifo nosso.*

Ação direta de declaração de inconstitucionalidade - Lei Orgânica Municipal (incisos V, XII, XVI e XXIII do artigo 11) - Município de Embu-Guaçu **Reconhecimento da ingerência do Legislativo na Administração do Município e usurpação de funções, ao subordinar à autorização da Câmara atos de gestão ordinária do Município - Violação dos artigos 5o e 144 da Constituição Estadual - Ação procedente*

*(TJSP; Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei 9028987-83.2006.8.26.0000; Relator (a): José Reynaldo; Órgão Julgador: Órgão Especial; Foro Central Cível - São Paulo; **Data do Julgamento: 13/08/2008**; Data de Registro: 03/10/2008). Grifo nosso.*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

"Município. Convênios. Consórcios. Autorização legislativa. Inconstitucionalidade. 1. A regra que subordina a celebração de convênios e consórcios a serem firmados por órgãos do Poder Executivo à autorização prévia ou ratificação da Câmara Municipal fere o princípio da independência e harmonia dos poderes (artigos 5º, 47, II, e 147 da CE). Ação declaratória de inconstitucionalidade procedente."

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 0226713-19.2009.8.26.0000; Relator (a): Laerte Sampaio; Órgão Julgador: Órgão Especial; Foro Central Cível - São Paulo; Data do Julgamento: 26/01/2010; Data de Registro: 11/02/2010). Grifo nosso.

Inconstitucionalidade - Ação Direta - Lei Municipal - Autorização para celebração de convênios - Vício de iniciativa - Violação aos princípios de harmonia e separação dos poderes - Ação procedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 0178920-50.2010.8.26.0000; Relator (a): Mauricio Vidigal; Órgão Julgador: Órgão Especial; São Paulo - São Paulo; Data do Julgamento: 23/02/2011; Data de Registro: 12/04/2011). Grifo nosso.

Visto. Ação direta - Lei n. 3.310, de 18.05.09, do município de Cubatão, que autorizou o Executivo a celebrar convênios com entidades Interessadas na prestação de educação infantil (creche e pré-escola) - Autorização legislativa que se afigura dispensável e que o STF



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

considera inconstitucional por ferir a independência dos poderes - Ausência de licitação que não se justifica - Fixação dos valores por simples decreto do Prefeito - Ofensa aos artigos 111 e 117 da Carta Paulista - Ação julgada procedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 0266438-44.2011.8.26.0000; Relator (a): Corrêa Vianna; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/04/2012; Data de Registro: 20/04/2012). Grifo nosso.

*Ação Direta de Inconstitucionalidade Lei nº 11.143, do Município de São José do Rio Preto, que autoriza o Poder Executivo local a firmar convênio com a Caixa Econômica Federal, visando permitir o financiamento de recursos aos proprietários de lotes populares **Vício de Iniciativa Violação ao princípio da separação dos poderes** Ação Procedente.*

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 0189181-69.2013.8.26.0000; Relator (a): Roberto Mortari; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 12/03/2014; Data de Registro: 14/03/2014)

Ação direta de inconstitucionalidade – Município de Miguelópolis – Lei orgânica municipal atribuindo à Câmara Legislativa local a atribuição de autorizar, através de lei, a celebração de consórcios e convênios pelo Município – Matéria de competência privativa do



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Executivo – Autorização parlamentar – Desnecessidade – Previsão legal eivada de inconstitucionalidade - Afronta ao princípio da separação dos Poderes e a outros preceitos constitucionais - Ação direta julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade do inciso XVI, do artigo 15, da Lei Orgânica do Município de Miguelópolis.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2094847-38.2015.8.26.0000; Relator (a): Ademir Benedito; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 16/09/2015; Data de Registro: 21/09/2015). Grifo nosso.

Ação direta de inconstitucionalidade. Artigos 19 inciso XI e 86 inciso VIII parte final da Lei Orgânica da Estância Turística de São Roque. Exigência de autorização legislativa para celebração de consórcios e convênios pelo Executivo. Descabimento. Exigência que não condiz com a previsão constitucional e importa em violação aos princípios da separação dos poderes e reserva da administração, já que interfere em assunto da competência privativa do chefe do Executivo. Violação dos artigos os artigos 5º e 47 incisos II e XIV da Constituição estadual. Ação procedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2175867-17.2016.8.26.0000; Relator (a): Arantes Theodoro; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 22/02/2017; Data de Registro: 23/02/2017). Grifo nosso.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Art. 27, inciso XIV, da Lei Orgânica do Município de Mineiros do Tietê. Violação dos artigos 5º, 47, incisos 47, II, XIV e XIX, alínea "a" e 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo. Vício de iniciativa. Pedido procedente. **No caso em testilha, restou demonstrada a violação do princípio constitucional da separação dos Poderes, bem como de dispositivos da Constituição do Estado de São Paulo, porquanto a matéria tratada na norma impugnada constitui reserva legal do Chefe do Poder Executivo já que disciplina celebração de convênios e consórcios.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2068351-64.2018.8.26.0000; Relator (a): Alex Zilenovski; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; **Data do Julgamento: 05/09/2018; Data de Registro: 06/09/2018**). Grifo nosso.*

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Pretensão que envolve a Lei nº 4.538, de 15 de março de 2019, a qual autoriza a criação na Rede Municipal de Saúde da "Farmácia 24 Horas", no município de Buritama – Interesse local que se encontra dentro das atribuições constitucionais do município – Texto legal que possui matéria que se encontra dentro da reserva da administração que pertence ao Poder Executivo, cuja respectiva competência para legislar sobre o assunto é exclusiva – Objeto inserido na atividade típica da Administração Pública – Ofensa ao princípio da separação



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

de poderes – Concretização da norma que depende de disponibilização, pelo administrador, de meios, pessoal e serviço, o que se insere de forma especial na competência privativa para administrar e legislar acerca de seus atos de gestão – Celebração de convênios e parcerias que são típicas matérias administrativas, que também se enquadram dentro da reserva da Administração Pública – Inconstitucionalidade que não se dá pela falta de indicação de fonte de custeio, a qual apenas impediria a aplicação no mesmo exercício financeiro, e sim pela afronta à separação de poderes – Ação procedente.
(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2069394-02.2019.8.26.0000; Relator (a): Alvaro Passos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; **Data do Julgamento: 14/08/2019; Data de Registro: 15/08/2019**). Grifo nosso.

Impende ressaltar a ocorrência de “viragem jurisprudencial” ocorrida no STF nos autos da ADI n. 331/PB, que passou a restringir a interpretação suso para permitir a celebração de convênios pelo Executivo após autorização do Poder Legislativo nos seguintes termos:

*Ação direta de inconstitucionalidade. Inciso XXII do art. 54 da Constituição do Estado da Paraíba. Competência privativa da Assembleia Legislativa para autorizar e resolver definitivamente acordos e convênios. Alegada ofensa ao princípio da simetria. **Acordos ou convênios que podem gerar encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio estadual podem ser submetidos à***



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

autorização do legislativo local, sem violar o princípio da separação dos poderes. Ação direta julgada improcedente.

(ADI 331, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 03/04/2014, DJe-082 DIVULG 30-04-2014 PUBLIC 02-05-2014 EMENT VOL-02728-01 PP-00001)

No mesmo sentido decisão proferida no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 488.065. Segue trecho do voto do E. Relator Ministro Marco Aurélio, acompanhado pela Primeira Turma do STF de forma unânime:

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Observem o momento da formalização deste agravo interno para fins de incidência da norma processual. A publicação da decisão mediante a qual provido o extraordinário é posterior a 18 de março de 2016, data de início da vigência do Código de Processo Civil, sendo a interposição do agravo regida por esse diploma legal. Atendeu-se aos pressupostos de recorribilidade. A peça, subscrita por advogado regularmente credenciado, foi protocolada no prazo legal. Conheço. A agravante não logrou infirmar as premissas do ato atacado. Descabe potencializar o princípio da separação de poderes quando em jogo a construção de mecanismos institucionais de controle aptos a otimizar a alocação de recursos públicos. O Pleno assentou, no exame da ação direta de inconstitucionalidade nº 331/PB, acórdão publicado no Diário da Justiça de 2 de maio de 2014, ser possível, considerada a simetria constitucional,



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

condicionar a celebração de convênios pelo Executivo à autorização do Poder Legislativo. Confiram a seguinte ementa: Ação direta de inconstitucionalidade. Inciso XXII do art. 54 da Constituição do Estado da Paraíba. Competência privativa da Assembleia Legislativa para autorizar e resolver definitivamente acordos e convênios. Alegada ofensa ao princípio da simetria. 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. Ação direta julgada improcedente

Nessa toada, segue decisão proferida em 31 de julho de 2019 nos autos n. 2034972-98.2019.8.26.0000 perante o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em que ficou assentada a possibilidade, de forma excepcional, da submissão ao crivo do Poder Legislativo dos ajustes passíveis de oneração relevante ao patrimônio público:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 4.491, de 04 de janeiro de 2018, do Município de Guarujá, que "autoriza o Poder Executivo Municipal a outorgar concessão Serviço Público referente a prestação de serviços de guincho, remoção e depósito de veículos automotores envolvidos em sinistros e infrações previstas nas legislações, administração, gerenciamento, controle e operação de Pátio Municipal de retenção de veículos de trânsito do Município de Guarujá, e dá outras providências" – Concessão de serviços públicos e celebração de convênios – A dependência de autorização



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

legislativa para a concessão de serviço público ofende o princípio da separação de Poderes, por representar ingerência indevida em atividade típica do Poder Executivo – Inconstitucionalidade – Ofensa ao princípio da harmonia e independência dos Poderes – Entendimento alinhado com a jurisprudência do Colendo Supremo Tribunal Federal no sentido de que viola o princípio da separação dos Poderes dispositivo de lei que atribua ao Poder Legislativo a competência para autorização de convênios, concessões ou acordos celebrados pelo Poder Executivo (ADI 676/RJ, Relator Ministro Carlos Veloso, Tribunal Pleno, DJ. 29.11.1996; ADI 462/BA, Relator Ministro Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 18.02.2000) – Em acórdãos mais recentes, a posição da Suprema Corte foi alterada, de modo a aceitar a previsão de lei autorizativa em casos excepcionais na hipótese de oneração relevante do patrimônio público – No julgamento da ADI 331/PB foi assentado 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". No mesmo sentido, no julgamento do RE 488.065 AgR/SP, a ementa do acórdão proferido destaca: "Não contraria o princípio da separação de poderes preceito local que submete a celebração de convênios pelo Executivo à autorização do Legislativo. Precedente: ação direta de inconstitucionalidade nº 331/PB, acórdão publicado no Diário da Justiça de 2 de maio de 2014" –



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Excepcionalidade não configurada na norma impugnada – Violação aos artigos 5º, 47, incisos II e XIV, e 144, da Constituição do Estado de São Paulo. Pedido procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2034972-98.2019.8.26.0000; Relator (a): Ricardo Anafe; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 31/07/2019; Data de Registro: 08/08/2019). Grifo nosso.

Cumpra mencionar que em 16/12/2019 foi proposta a ação direta de inconstitucionalidade n. 2282700-54.2019.8.26.0000 pelo Prefeito do Município de Valinhos objetivando a declaração de inconstitucionalidade do art. 8º, inciso XIV, da LOM. Nos autos da ADI, esta Casa de Leis defende a aplicação da técnica da interpretação conforme a Constituição para que prevaleça o entendimento acima esposado a fim de submeter ao crivo do Poder Legislativo tão somente os ajustes passíveis de oneração relevante ao patrimônio público.

Depreende-se que o projeto de lei em apreço, por promover alteração substancial na Lei n. 2.783/1994 acaba por cancelar a exigência de autorização para que o Poder Executivo possa firmar convênios, circunstância deveras inconstitucional. Outrossim, a matéria retratada na propositura não se enquadra como de oneração relevante ao patrimônio público.

Conclui-se, portanto, pela inconstitucionalidade da presente propositura. No mais, a matéria é de interesse local do Município.

Por derradeiro, verifica-se que o projeto não atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95 de 1998 que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal. Isso porque, consoante art. 10, III, da LC n. 95/98,



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

"os parágrafos serão representados pelo sinal gráfico "§", seguido de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste, utilizando-se, quando existente apenas um, a expressão "parágrafo único" por extenso" e nos §§1º e 2º do projeto, o símbolo do parágrafo (§) está grafado por extenso.

Ante todo o exposto, pelas razões esposadas conclui-se que a proposta é inconstitucional. **Sobre o mérito, o Plenário se manifestará de forma soberana.**

É o parecer, à superior consideração.

D.J., 11 de março de 2020.

Tiago Fadel Malghosian
Procurador
OAB/SP 319.159

Ciente e de acordo com o parecer jurídico. Encaminhe-se à Comissão de Justiça e Redação para apreciação.

Rosemeire de S. Cardoso Barbosa
Diretora jurídica
OAB/SP 308.298