



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



**Parecer Jurídico nº 424/2022**

**Assunto: Projeto de Lei nº 225/2022** – Dispõe sobre autorização ao executivo municipal para outorgar concessão de serviço público referente a prestação de serviço de administração, gerenciamento, controle e operação de pátio municipal de retenção de veículos objeto de infração de trânsito, e dá outras providências.

**Autoria do Executivo – Mensagem 83/2022.**

**À Comissão de Justiça e Redação,  
Exmo. Vereador Sidmar Rodrigo Tolo.**

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que *“Dispõe sobre autorização ao executivo municipal para outorgar concessão de serviço público referente a prestação de serviço de administração, gerenciamento, controle e operação de pátio municipal de retenção de veículos objeto de infração de trânsito, e dá outras providências”*.

*Ab initio*, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação estabelecida no artigo 38.<sup>1</sup>

Outrossim, ressalta-se que a opinião jurídica exarada nesse **parecer não tem força vinculante**, sendo meramente opinativo não fundamentando decisão

---

<sup>1</sup> “Art. 38. Compete à Comissão de Justiça e Redação manifestar-se sobre todos os assuntos entregues à sua apreciação, quanto ao seu aspecto constitucional, legal ou jurídico e quanto ao seu aspecto gramatical e lógico, quando solicitado o seu parecer por imposição regimental ou deliberação de um terço dos Vereadores da Câmara. § 1º É obrigatória a audiência da Comissão sobre todos os projetos que tramitem pela Câmara, ressalvados os que explicitamente tiverem outro destino por este Regimento. § 2º Concluindo a Comissão de Justiça e Redação pela ilegalidade ou inconstitucionalidade de um projeto, deve o parecer vir a plenário para ser discutido e somente quando rejeitado prosseguirá o processo.”



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

proferida pelas Comissões e/ou nobres vereadores. Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

*“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)*

Considerando-se os aspectos jurídicos passa-se a **análise técnica** do projeto.

Preliminarmente, quanto ao **pedido de urgência** o Regimento Interno dispõe:

*Art. 115. O Prefeito poderá solicitar regime de urgência para projeto de sua iniciativa considerado de relevante interesse público, devendo a Câmara apreciá-lo dentro do prazo de trinta dias.*

*§ 1º Se a Câmara não deliberar naquele prazo, o projeto será incluído na Ordem do Dia, sobrestando-se a deliberação quanto aos demais, até que se ultime sua votação.*

*§ 2º Por exceção, não ficará sobrestado o exame do veto cujo prazo de deliberação tenha se esgotado.*

*§ 3º O pedido de urgência será apreciado pela Comissão de Justiça e Redação e quando negado será submetido à votação do Plenário.*

*§ 4º A Mesa poderá fixar prazo para apresentação de emendas tanto em primeira como em segunda discussão.*

*§ 5º Após o prazo fixado na forma do parágrafo anterior, as emendas para a segunda discussão só serão aceitas quando apresentadas pela Mesa ou assinada por pelo menos um terço dos vereadores da Câmara.*

*§ 6º Aos projetos de Codificação e Estatuto, artigos 121 e 122, não se aplicam o disposto no caput do artigo.*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Assim, por não se tratar de projeto de Codificação ou de Estatuto e desde que a Comissão de Justiça e Redação entenda estar caracterizado o relevante interesse público, o pedido de urgência comportará manifestação favorável.

De início, temos que a proposta em exame, no que tange à **competência municipal** afigura-se revestida de constitucionalidade, tendo em vista a competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, da CRFB), bem como de organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local (art. 30, V, da CRFB).

Por seu turno, a Lei Orgânica do Município de Valinhos prevê:

***Art. 5º Compete ao Município, no exercício de sua autonomia legislar sobre tudo quanto respeite ao interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e garantir o bem estar de seus habitantes, cabendo-lhe privativamente entre outras, as seguintes atribuições:***

[...]

***IV - organizar e prestar serviços públicos, diretamente ou por concessão, permissão ou autorização;***

[...]

***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:***

[...]

***VI - autorizar a concessão de serviços públicos;***

[...]



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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

[...]

**Artigo 105** - Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre mediante processo licitatório, a prestação de serviços públicos.

[...]

§ 2º - A concessão de serviço público, **estabelecida mediante contrato**, dependerá de:

**I - autorização legislativa;**

II - licitação.

[...]

**Artigo 106** - Os serviços permitidos ou concedidos estão sujeitos a regulamentação e permanente fiscalização por parte do Executivo e podem ser retomados quando não mais atendam aos seus fins ou às condições do contrato.

Do mesmo modo, o art. 175 da Constituição Federal estabelece:

**Art. 175.** Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou **sob regime de concessão** ou permissão, sempre através de licitação, **a prestação de serviços públicos.**

**Parágrafo único. A lei disporá sobre:**

**I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;**

**II - os direitos dos usuários;**

**III - política tarifária;**

**IV - a obrigação de manter serviço adequado.**



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Por sua vez, o art. 2º da Lei nº 9.074/1995, que estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos, assim dispõe:

**Art. 2º É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios executarem obras e serviços públicos por meio de concessão e permissão de serviço público, sem lei que lhes autorize e fixe os termos, dispensada a lei autorizativa nos casos de saneamento básico e limpeza urbana e nos já referidos na Constituição Federal, nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e Municípios, observado, em qualquer caso, os termos da Lei nº 8.987, de 1995.**

**§ 1º A contratação dos serviços e obras públicas resultantes dos processos iniciados com base na Lei nº 8.987, de 1995, entre a data de sua publicação e a da presente Lei, fica dispensada de lei autorizativa.**

§ 2º *Independente de concessão, permissão ou autorização o transporte de cargas pelos meios rodoviário e aquaviário.* (Redação dada pela Lei nº 9.432, de 1997)

§ 3º *Independente de concessão ou permissão o transporte:*

*I - aquaviário, de passageiros, que não seja realizado entre portos organizados;*

*II - rodoviário e aquaviário de pessoas, realizado por operadoras de turismo no exercício dessa atividade;*

*III - de pessoas, em caráter privativo de organizações públicas ou privadas, ainda que em forma regular.*

§ 4º *A outorga para exploração indireta de ferrovias em regime de direito privado será exercida mediante autorização, na forma da legislação específica.* (Incluído pela Lei nº 14.273, de 2021) Vigência

*In casu*, o projeto visa obter autorização legislativa para outorga de concessão de serviço público para execução de serviços de Administração, Gerenciamento, Controle e Operação de Pátio Municipal de Retenção de Veículos objeto de Infração às normas do Código de Trânsito Brasileiro, Lei nº 9.503, de 23 de



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

setembro de 1997 (art. 1º), bem como para celebrar convênio com a Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, com vistas ao fornecimento de informações cadastrais e para a guarda, remoção, recolha de depósito de veículos localizados ou apreendidos, em decorrência de procedimento de polícia judiciária ou em virtude de constatação de irregularidade às normas de trânsito, cuja competência pertence àquele órgão Estadual (art. 4º).

Todavia, cumpre ressaltar que encontramos recentes decisões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo pela inconstitucionalidade da autorização legislativa para a concessão de serviços públicos, exceto quando acarretar encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio público, vejamos:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE ARARAS – CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS – EXIGÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA – OFENSA À SEPARAÇÃO DE PODERES E RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO – INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. 1. Dispositivos da Lei Orgânica do Município de Araras que condicionam a celebração de contrato de concessão de serviços públicos a autorização da Câmara Municipal. Entendimento pacífico do E. Órgão Especial de que as decisões referentes à forma de prestação dos serviços públicos são de competência privativa do Poder Executivo. 2. 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, exceto nos casos de acordos e convênios capazes de acarretar encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio público. Precedentes do STF. Ofensa ao princípio da harmonia e independência dos Poderes. Inconstitucionalidade reconhecida. **Ação direta de inconstitucionalidade procedente.****

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2040195-27.2022.8.26.0000; Relator (a): Décio Notarangeli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 21/09/2022; Data de Registro: 22/09/2022)

*Ação Direta de Inconstitucionalidade. Prefeito do Município de Ourinhos que questiona os arts. 27, VIII, IX e X, 67, XVII e XVIII, 71, X e XI, 77, V, 118, XI, 213 e 231, todos da Lei Orgânica de Ourinhos.*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

**Inconstitucionalidade dos arts. 27, VIII, IX e X, e das expressões "mediante prévia autorização legislativa" do art. 213 e "dependência de autorização legislativa" do art. 231, todos da Lei Orgânica de Ourinho. Autorização legislativa para concessão de serviços públicos e concessão do direito real de uso de bens municipais. Violação ao princípio da separação de poderes e da reserva de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Ofensa aos arts. 5º e 47, II, XIV e XVIII, da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios em razão do art. 144 da CE. Inconstitucionalidade dos arts. 67, XVII e XVIII, e 71, X e XI. Exigência de quórum qualificado para aprovação de determinadas matérias. Necessidade de Observância das regras estabelecidas nas Constituições Federal e Estadual para o processo legislativo. Princípio da Simetria. Precedentes deste Tribunal. Ofensa aos arts. 47 da Constituição Federal e arts. 10, § 1º, e 23, c.c. art. 144, todos da Constituição Estadual Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente.**

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2108123-29.2021.8.26.0000; Relator (a): Fábio Gouvêa; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 06/04/2022; Data de Registro: **14/04/2022**)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – § 2º do artigo 5º; do inciso XI do artigo 15; do § 3º do artigo 17; do artigo 23; dos incisos XXII e XXXV do artigo 62; do artigo 63; do parágrafo único do artigo 64; dos artigos 65 e 67; do § 1º do artigo 69; do § 3º do artigo 73; do artigo 75; dos artigos 142B, 148, 149, 150, 154A, 154D, 154E, 154F, 154H, 162, 170, 188A, 196, 201D; e § 1º do artigo 227, da Lei Orgânica do Município de Holambra, com a redação dada pela Emenda nº 01, de 16 de abril de 2019, do Município de Holambra – Atribuição de funções a órgãos municipais – Prática legislativa que ao tratar do gerenciamento da prestação de serviços públicos, acaba por invadir a esfera de competência exclusiva do Executivo, em ofensa ao princípio da separação de Poderes – Inconstitucionalidade do § 2º do artigo 5º, do inciso XXII do artigo 62, do § 3º do artigo 73, dos artigos 148, 149, 154F, 196, 201D e do § 1º do artigo 227, da Lei Orgânica da Estância Turística de Holambra – Violação aos artigos 5º, 24, 47 e 144 da Carta Bandeirante – Inciso XI do artigo 15 e inciso XXXV do artigo 62, da Lei Orgânica Municipal – **Concessão de serviços públicos e celebração de convênios – A dependência de autorização legislativa****





## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*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" – Excepcionalidade não configurada na norma impugnada – Violação aos artigos 5º, 47, incisos II e XIV, e 144, da Constituição do Estado de São Paulo – O § 3º do artigo 17 da Lei Orgânica ao assegurar aos Vereadores livre acesso às repartições do Poder Executivo extrapola os limites estabelecidos pelos sistemas de controle previstos nos artigos 33 e 150, da Constituição Bandeirante – Inconstitucionalidade da expressão "da Prefeitura Municipal e de suas autarquias" do § 3º do artigo 17 – Violação aos artigos 5º, 33 e 150, da Constituição do Estado de São Paulo – Artigo 23, inciso III, da Lei Orgânica – Direitos e deveres previstos para os parlamentares – Observância às proibições e incompatibilidades constantes da Constituição Federal, aplicáveis aos Deputados Federais e Senadores, bem como às dispostas na Constituição Estadual, aplicáveis aos Deputados Estaduais, que por força do princípio da simetria, consoante o inciso IX, do artigo 29, da Constituição Federal, aplicam-se aos Vereadores – Aplicação da técnica da interpretação conforme – Artigo 63, parágrafo único do*





## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*artigo 64 e artigos 65 e 67 da Lei Orgânica de Holambra – Inconstitucionalidade – Definição de crimes de responsabilidade e estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento pelo Poder Legislativo local – Usurpação de competência privativa da União – Súmula Vinculante 46 do Supremo Tribunal Federal – Afronta ao artigo 22, inciso I, da Constituição Federal – Violação ao pacto federativo e aos artigos 1º e 144 da Carta Bandeirante – Artigo 75 da Lei Orgânica do Município de Holambra – Matéria relativa à Administração Municipal, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo – Vício de iniciativa – Ofensa ao princípio da harmonia e independência dos Poderes – Violação aos artigos 5º, 47, incisos II e XIV, e 144, da Constituição Estadual – No tocante aos artigos 142B, 170 e 188A, da Lei Orgânica, há fundamento para a facultatividade das ações descritas, pois o legislador local ao utilizar o emprego do verbo "poder" no lugar do verbo "dever", não deixou margem a dúvidas acerca de seu caráter facultativo – Artigos 150, 154A, 154D, 154E, 154H e 162 da Lei Orgânica – Dispositivos que estabelecem diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, produzidos sem planejamento técnico, exigência reservada às situações indicadas no artigo 181 da Constituição Estadual - Violação aos artigos 180, inciso II e 181, §1º, da Constituição do Estado de São Paulo – § 1º do artigo 69 da Lei Orgânica de Holambra – Subsídio do Prefeito – Observância à norma constitucional – Verdadeiro pedido de extensão da norma jurídica – Alegação de inconstitucionalidade afastada. Pedido parcialmente procedente, com interpretação conforme.*

*(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2196074-32.2019.8.26.0000; Relator (a): Ricardo Anafe; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 12/02/2020; Data de Registro: 14/02/2020)*

---

No mais, encontramos decisão do Tribunal Bandeirante que por maioria de votos julgou inconstitucional lei do município do Guarujá que autorizava a concessão serviço público de guincho, remoção e depósito de veículos automotores envolvidos em sinistros e infrações previstas nas legislações, administração,



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

gerenciamento, controle e operação de Pátio Municipal de retenção de veículos de trânsito, vejamos:

### **Ementa**

**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 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" – **Excepcionalidade não****



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

***configurada na norma impugnada – Violação aos artigos 5º, 47, incisos II e XIV, e 144, da Constituição do Estado de São Paulo.***

***Pedido procedente.***

1. *Ex ante, cumpre destacar a adoção do relatório elaborado, bem como a razoabilidade do voto do eminente Relator Desembargador Renato Sartorelli, mas por convencimento, ousou divergir em parte.*

*Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo visando ao reconhecimento da inconstitucionalidade da 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”, porque, segundo ele, viola o disposto nos artigos 5º, 47, incisos II, XIV, XVIII e 144, da Constituição do Estado de São Paulo. Sustenta que a norma impugnada trata de matéria cuja iniciativa legislativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo, padecendo de vício de iniciativa. Diz que estão presentes os requisitos para a concessão da liminar e ao final, requer seja declarada a inconstitucionalidade da lei impugnada.*

*(...)*

*De antemão, permito-me pequena digressão acerca da temática de fundo à luz da jurisprudência da Suprema Corte, a fim de que seja possível a fiel compreensão do arrimo do pedido.*

*A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em outrora firmou o entendimento de que a exigência de prévia autorização legislativa para a realização de convênios, convenções, acordos ou contratos de concessão de serviços públicos viola o artigo 2º da Constituição Federal. Nesse sentido, confirmam-se os seguintes julgados: 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; e Agravo de Instrumento 755.058/MG, Relator Ministro Gilmar Mendes, decisão monocrática de 05.03.2013.*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*De fato, a jurisprudência do Colendo Supremo Tribunal Federal alterou-se a partir do julgamento da ADI 331/PB, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes que, em 3 de abril de 2014, reconheceu a constitucionalidade do inciso XXII do artigo 54 da Constituição do Estado da Paraíba, de seguinte teor:*

*“Art. 54. Compete privativamente à Assembleia Legislativa: XXII autorizar e resolver definitivamente sobre empréstimo, acordos e convênios que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio estadual.”*

*Ao proferir seu voto, o eminente Ministro Relator afirmou que: “(...) na hipótese dos autos, cuida-se apenas daqueles acordos ou convênios capazes de acarretar encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio estadual. Nesse sentido, não parece irrazoável que o constituinte estadual procure conferir maior controle dessas operações à Assembleia Legislativa. Tampouco significa violação à separação dos poderes o fato de os acordos ou convênios que podem gerar encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio estadual poderem ser submetidos à autorização do legislativo local. Com efeito, o fortalecimento do controle desses atos implica prestigiar os mecanismos de checks and balances, não a invasão de competências. (...)”*

*Com base no precedente referido (ADI nº 331/PB), seguiram-se vários julgados do Supremo Tribunal Federal, todos de relatoria do Ministro Marco Aurélio, sob o entendimento de que “não contraria o princípio da separação de poderes, considerada a simetria constitucional, preceito local que submete a celebração de acordos e convênios à autorização do Poder Legislativo” (Cf. RE 1.159.814/SP, decisão monocrática de 26/02/2019). Na mesma linha: RE 602.458/SP, decisão monocrática de 02/04/2019; RE 974.493/MT, decisão monocrática de 17/04/2018.*

*Todavia, no julgamento do Agravo de Instrumento nº 721.230/MG, o relator Ministro Roberto Barroso, decisão monocrática de 04 de dezembro de 2018, filiando-se à jurisprudência tradicional da Suprema Corte, reafirmou o entendimento 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.”*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

***Assim, data venia, diante do julgamento dos citados precedentes, não se pode dizer que a Suprema Corte tenha assentado uma orientação definitiva sobre o assunto, ao revés, formaram-se duas teses na composição atual do Colendo Supremo Tribunal Federal sobre a matéria.( Grifo nosso)***

*Conquanto em acórdãos mais recentes, a posição daquela Corte tenha sido alterada, foi 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.”*

*Nesse contexto, importa observar que no julgamento da ADI 331/PB, considerando o caso do Estado da Paraíba, no qual o dispositivo impugnado tratava especificamente de “acordos ou convênios que podem gerar encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio estadual”, não há falar em invasão de competências, mas sim, no princípio tradicional de balança de poderes e contrapesos constitucionais, onde cada um dos Poderes serve de limitação ao arbítrio dos outros simplesmente por exercer sua ação constitucional dentro dos limites intransponíveis de sua própria competência (Eusébio de Queiroz Lima, in Teoria do Estado, p. 307). Sobre o tema, esclarece Dalmo Dallari que “o sistema de separação dos poderes, consagrado nas Constituições de quase todo o mundo, foi associado à ideia de Estado Democrático e deu origem a uma engenhosa construção doutrinária, conhecida como sistema de freios e contrapesos” (in Elementos de Teoria Geral do Estado, p. 193).*

***Nessa toada, na ausência de excepcionalidade, nos termos do entendimento outrora consolidado pelo Colendo Supremo Tribunal Federal, a prévia autorização legislativa para concessão de serviços públicos, constitui ingerência na competência específica do Executivo, por meio de controle prévio dos seus atos, o que não***



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*encontra amparo no texto constitucional federal. Note-se que a regra, no ordenamento constitucional, é a existência de poderes independentes e harmônicos entre si, só se justificando a interferência de um Poder em outro nas hipóteses expressamente previstas na Carta Federal. Essa a lição que se extrai do disposto no artigo 2º da Constituição Federal, in verbis: (grifo nosso)*

*(...)*

### **DECLARAÇÃO DE VOTO DIVERGENTE Nº 31.375**

*(...)*

*Como se sabe, os serviços públicos prestados pelo Estado em prol da coletividade podem ser executados diretamente pelo Poder Público ou mediante delegação, ora descentralizando a prestação de serviços a pessoas jurídicas integrantes da Administração indireta (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações), ora transferindo sua execução à iniciativa privada por meio de contrato administrativo, sempre precedido de licitação, nos termos do artigo 175 da Constituição Federal, verbis:*

*“Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”.*

*Conquanto o transpasse da execução de serviços públicos a particulares seja formalizado por meio de contrato administrativo, é importante ressaltar que o legislador federal editou a Lei nº 9.074/1995, prescrevendo, em seu artigo 2º, ser “vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios executarem obras e serviços públicos por meio de concessão e permissão de serviço público, sem lei que lhes autorize e fixe os termos, dispensada a lei autorizativa nos casos de saneamento básico e limpeza urbana e nos já referidos na Constituição Federal, nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e Municípios”.*

*Vale dizer, excetuados os serviços previamente definidos na própria Constituição ou em norma infraconstitucional como passíveis de delegação, haverá necessidade de lei autorizativa para a execução indireta de serviços mediante concessão ou permissão, sem que configure desrespeito ao princípio da separação dos poderes.*

*Ao discorrer sobre a manifestação de vontade deflagradora da delegação do serviço público, José dos Santos Carvalho Filho pondera, verbis:*





## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*“... a vontade iniciadora deve originar-se de autoridades do Executivo, às quais compete, como é sabido, o exercício da função administrativa. Na verdade, são próprios dessa função a criação, a prestação, o controle e a regulamentação de serviços públicos, sendo, por isso, de todo razoável que, como de hábito, a competência para tais atividades seja cometida à Administração.*

*A Lei nº 9.074/1995, contudo, demonstrando visível preocupação no que toca à instituição de novas concessões e permissões, criou outro requisito para elas, exigindo a edição de lei autorizativa e disciplinadora das condições da delegação do serviço, ressaltando, porém, certas situações já definidas no ordenamento jurídico.*

*(...)*

*A norma inovadora, como se pode verificar, dispensa a lei autorizativa nos casos de já haver previsão da delegação do serviço no ordenamento jurídico básico das entidades federativas. Qualquer novo serviço, todavia, que tais entidades pretendam delegar por meio de concessão ou permissão, dependerá de prévia manifestação de vontade do legislador. Nesses casos, por conseguinte, duas serão as vontades necessárias à instituição da concessão ou da permissão: a primeira, do administrador que, com vistas à prestação do serviço delegado, proporá a promulgação de lei autorizativa, e a segunda do legislador, que, aceitando a proposta, consignará a sua autorização” (Manual de Direito Administrativo, editora Atlas, 2016, 30ª edição, págs. 414/415 - grifos nossos).*

*Hely Lopes Meirelles, por sua vez, ensina que a relevância do tema justifica a exigência de lei autorizativa para concessões e permissões de serviços públicos, verbis:*

*“Tais atos representam encargos extraordinários e delegações de serviços do Município e, por isso, não podem ser validamente realizados sem a intervenção dos órgãos do governo local, isto é, sem que a Câmara autorize o prefeito a praticá-los. Convém lembrar que a Câmara nunca praticará esses atos in concreto, limitando-se a autorizar, ou não, sua prática pelo prefeito. Não é a Câmara que concede autorização a terceiros para a realização de qualquer ato, obra ou serviço no Município; ela somente*





## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*autoriza o prefeito a praticar o ato administrativo que dependa da concordância da Edilidade. Ao chefe do Executivo é que incumbe, sempre e sempre, praticar concretamente o ato autorizado pela Câmara, dando-lhe a forma administrativa conveniente. A Câmara autoriza; o prefeito executa.*

*(...)*

*As concessões para exploração de serviços de utilidade pública devem também ser autorizadas por lei especial, na qual a Câmara delimite o âmbito do contrato a ser firmado entre o Município, representado pelo prefeito, e o concessionário. As leis orgânicas dos Municípios deverão dispor sobre o quórum e o número de discussões para a aprovação da lei autorizadora. Tais exigências, como é bem de ver, podem ser aumentadas ou reduzidas, a critério da legislação de cada Município. O que convém se grave é que tais contratos não podem ser firmados sem prévia autorização da Câmara de Vereadores, por importar delegação de poderes do Município a terceiros para a exploração de determinado serviço de interesse local. Nesse contexto estão incluídas as Parcerias Público-Privadas-PPP - que consubstanciam especialidades de concessão, na forma administrativa ou patrocinada, a seguir os termos da Lei 11.079/2004” (Direito Municipal Brasileiro, Malheiros Editores, 18ª edição, 2017, págs. 725 e 727 - grifos nossos).*

*Na mesma linha, o escólio do jurista Marçal Justen Filho, verbis:*

*“A decisão de transferir a gestão do serviço para particulares envolve, portanto, interesses muito relevantes e de natureza transcendente. Não se trata de decisão inserida na órbita de competência do Poder Executivo. Depende do exame, aprovação e regulamentação do Poder Legislativo, por meio de cuja manifestação retrata-se a concordância do povo à alternativa adotada. A referência do art. 175 à edição de lei para a delegação do serviço público se relaciona não apenas com o princípio da legalidade do art. 5º. Trata-se de reconhecer que o povo, por via do Poder Legislativo, é único titular das escolhas acerca da forma de gestão dos serviços públicos. É que esses serviços se destinam a assegurar o bem do povo, a eliminação das carências individuais e regionais e a institucionalização de um Estado Democrático. Por isso, não se admitem decisões*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*provenientes apenas do Poder Executivo - ainda que também esse seja integrado por representantes do Povo. Mas o conjunto de órgãos destinado a vocalizar a vontade popular é especificamente o Poder Legislativo. Não é possível, portanto, admitir que a outorga de concessões e permissões de serviços públicos derive exclusivamente de ato administrativo, sem prévia autorização e regulação através de lei. Interpretação distinta distorce a estrutura fundamental do Estado brasileiro e torna vazia a regra do art. 175 da Constituição” (Concessões de Serviços Públicos, editora Dialética, 1997, pág. 390 - grifos nossos).*

*Como se vê, ainda que a gestão dos contratos administrativos seja assunto reservado ao administrador público, a doutrina defende, inclusive com respaldo na legislação federal (Lei nº 9.074/1995), que permissões e concessões de serviços públicos sejam precedidas de autorização do Legislativo por vincularem o ente público a obrigações e encargos expressivos.*

A Suprema Corte, por seu turno, despeito de julgados pretéritos em sentido contrário<sup>4</sup>, passou a reconhecer a constitucionalidade de prévia autorização legislativa para a formalização de acordos ou convênios, verbis:

*“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” (ADI nº 331/PB, Relator Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 03/04/2014 - grifo nosso).*

Desde então, três acórdãos da lavra deste C. Órgão Especial foram reformados pelo Pretório Excelso, valendo a pena também trazer à colação julgado que manteve v. aresto oriundo do Tribunal de Justiça do Mato Grosso, verbis:

(...)

A despeito das relevantes considerações lançadas nos votos vencedores dos eminentes Desembargadores Ricardo Anafe e Ferraz de Arruda, **notadamente em relação à possibilidade de lei autorizativa apenas em casos excepcionais na hipótese de oneração**



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

**relevante do patrimônio público**, indaga-se se essa questão poderia ser aferida em cada caso concreto pelo Poder Judiciário, em sede de controle normativo abstrato, ou se seria um juízo de valor a ser realizado exclusivamente pelo legislador local ao editar normas dessa natureza, **acreditando, inclusive, estar atendendo a exigência contida em norma federal (artigo 2º da Lei nº 9.074/1995) e avalizada pela doutrina**, isso sem falar na existência de consideráveis diversidades entre os Municípios, com diferentes realidades, sendo que determinada contratação pode ser gravosa ou onerosa para um ente público, mas para outro não.

(...)

(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)

Do mesmo modo, cumpre asseverar em relação aos convênios, acordos e contratos que a Corte Paulista no julgamento da Adin nº 2282700-54.2019.8.26.0000, referente ao art. 8º, inciso XIV da Lei Orgânica do Município de Valinhos<sup>2</sup>, conferiu-lhe interpretação conforme consignando o seguinte:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Artigo 8º, inciso XIV, da Lei Orgânica do Município de Valinhos.** Dispositivo que exige prévia autorização ou aprovação do legislativo para que a Administração firme convênios, acordos ou contratos de que resultem encargos para o Município. Alegação de ofensa aos princípios da Separação dos Poderes e da Reserva da Administração. Rejeição. **Possibilidade de aproveitamento da norma mediante técnica de interpretação. Exigência cabível em situações excepcionais no resguardo do patrimônio público.** Conforme já decidiu o Plenário do Supremo Tribunal Federal, a previsão de autorização parlamentar nos casos em que acordos ou convênios possam acarretar encargos gravosos ao patrimônio público, não interfere em atos de gestão (ADI nº 331, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 03/04/2014). Exigência válida inclusive em relação aos contratos. Inteligência do artigo 20, inciso XIX, da Constituição Estadual que, ao contrário de proibir, prevê hipótese semelhante de autorização legislativa para contratos. **Necessidade apenas de conferir ao dispositivo impugnado interpretação**

---

<sup>2</sup> LOM. Art. 8º, inciso XIV - autorizar ou aprovar convênios, acordos ou contratos de que resultem encargos para o Município;



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

**conforme a Constituição no sentido de que a exigência de autorização ou aprovação da Câmara Municipal (objeto do questionamento) é restrita aos convênios, acordos ou contratos de que resultem compromissos gravosos para o município, excluídas as hipóteses de convenções normais.** Ação julgada parcialmente procedente.

*(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2282700-54.2019.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 04/06/2020; Data de Registro: 05/06/2020)*

Destarte, extraímos dos julgados supracitados que apesar de existir divergência jurisprudencial e doutrinária acerca da temática os precedentes mais recentes da Corte Paulista são no sentido de que a autorização legislativa para a concessão de serviços públicos ou para que a Administração firme convênios, acordos ou contratos somente são cabíveis em casos excepcionais que resultem compromissos gravosos para o Município. Contudo, sobre esse prisma o tema envolve aspecto financeiro cuja análise não nos compete.

No que tange à competência para deflagrar o processo legislativo a propositura apresentada pela Prefeita atende às regras de iniciativa, porquanto a matéria é de competência privativa da Chefe do Executivo.

Por fim, quanto ao aspecto gramatical e lógico em atenção aos preceitos da Lei Complementar nº 95 de 1998 que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, cumpra-se atentar para equívoco de digitação no art. 3º do projeto quanto à referência ao Código de Processo Civil, Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.

Ante todo o exposto, *s.m.j.*, conclui-se que a despeito de somente o art. 8º, inciso XIV da Lei Orgânica do Município de Valinhos ter sido objeto de decisão



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

judicial<sup>3</sup>, encontramos recentes precedentes do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo no sentido de que também a autorização legislativa para a concessão de serviços públicos (art. 8º, inciso VI, LOM), assim como restou decidido em relação aos convênios, acordos ou contratos, restringe-se aos casos excepcionais que resultem compromissos gravosos para o Município, e, seguindo esse entendimento o tema demanda análise que não compete à Procuradoria. Sobre o mérito, manifestar-se-á o Plenário de forma soberana.

É o parecer.

Procuradoria, aos 30 de novembro de 2022.

**Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa**  
**Procuradora - OAB/SP 308.298**  
Assinatura Eletrônica

---

<sup>3</sup> TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2282700-54.2019.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 04/06/2020; Data de Registro: 05/06/2020)