



CÂMARA MUNICIPAL DE BARIRI

BARIRI - ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER Nº 49/2018

Processo: Projeto de Lei nº 40/2018 do Poder Executivo

Ementa: "Autoriza o Executivo a celebrar convênio com a Academia Baririense de Letra e Artes de Bariri, e dá outras providências".

Autor: Francisco Leoni Neto.

Interessados: Componentes da Comissão de Justiça e Redação.

RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada acerca do Projeto de Lei nº 40 do Poder Executivo, que solicita autorização para formalização de convênio com entidade privada sem fins lucrativos.

Após ter sido regularmente apresentado e instruído, foi encaminhado a este Procurador Jurídico para a elaboração de parecer jurídico, o qual não tem caráter vinculante¹.

FUNDAMENTAÇÃO

a) Da competência legislativa

No que toca à competência para legislar, consigne-se não haver vício de constitucionalidade, vez que a matéria *sub examen* pode ser trabalhada na instância municipal em razão do interesse local, tal qual prescreve o art. 30, inciso I da Constituição Federal vigente, com esteio no *princípio do interesse predominante*.

¹ "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.).



CÂMARA MUNICIPAL DE BARIRI

BARIRI - ESTADO DE SÃO PAULO

b) Da iniciativa do projeto de lei

Cuida-se de matéria atinente à administração municipal, de sorte que cabe apenas ao Chefe do Poder Executivo apresentar projeto de lei, conforme dispõe o artigo 39, inciso II da Lei Orgânica do Município, que concretiza o princípio da reserva de Administração.

c) Da espécie normativa

A Lei Orgânica do Município, em seu artigo 35, dispõe a respeito das temáticas que deverão ser aprovadas ou emendadas via Lei Complementar². Por isso, pela matéria contida no projeto de lei não constar do referido rol, entendo que deve ser veiculada via lei ordinária.

Na doutrina, Marcelo Novelino, no livro "Curso de Direito Constitucional", sustenta a referida tese da seguinte forma:

"A diferença material se refere ao conteúdo a ser consagrado pelas duas espécies normativas. A lei complementar deve regulamentar apenas as matérias expressamente previstas na Constituição. A lei ordinária tem um campo residual, isto é, pode tratar de todas as matérias que não sejam reservadas a outras espécies normativas"³.

Na ADI nº 2.872 - PI, o ministro Eros Grau, relator do acórdão à época, entendeu que:

"A Constituição de 1988, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno, impõe

² Art. 35- As leis complementares serão aprovadas pela maioria absoluta dos membros da Câmara, observados os demais termos da votação das leis ordinárias.

Parágrafo único - São leis complementares as concernentes às seguintes matérias:

I- Código Tributário Municipal;

II- Código de Obras ou de Edificações;

III- Código de Posturas;

IV- Código de Zoneamento;

V- Código de Parcelamento do Solo;

VI- Plano diretor;

VII- regime jurídico dos servidores.

³ Curso de Direito Constitucional. Salvador: Ed. Juspodivm. 12ª edição, 2017, p. 653.



CÂMARA MUNICIPAL DE BARIRI

BARIRI - ESTADO DE SÃO PAULO

*obrigatória observância aos seus princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo, **de modo que o constituinte estadual não pode exigir lei complementar no que tange a matérias em relação às quais a Constituição do Brasil permite regulação por lei ordinária***" (negritei).

Ademais, nem se deve aventar a possibilidade de se propor a sobredita temática via Lei Complementar, sob o argumento de que "se pode mais o mais (LC), poder-se-ia o menos (LO)", vez que se trata de repartição de competências constitucionais e não de hierarquia entre normas infraconstitucionais.

d) Da inconstitucionalidade material da proposta

O projeto de lei ora analisado solicita autorização legislativa para o estabelecimento de convênio com entidade particular sem fins lucrativos, sediada neste município. Ocorre, contudo, que há tempos o STF, em inúmeras decisões⁴, consolidou o entendimento de que tal pedido expressa, na verdade, medida inconstitucional, pois violadora do princípio da separação dos Poderes.

Em outras palavras, convênios ou contratos, em que pesem suas distinções⁵, são ações administrativas inexoravelmente ligadas ao Poder Executivo, o qual decide, com base no interesse público, formalizar parcerias com entidades dos setores público ou privado. Nesse sentido, o artigo 116 da Lei nº 8.666/93 é clarividente ao exigir apenas "*ciência* do mesmo (convênio) à Assembleia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva", o que não significa, em absoluto, prévia autorização da Casa de Leis.

⁴ ADI nº 1865-SC, STF; ADI nº 342-9-PR, STF; ADI nº 1.857-2-SC, STF.

⁵ Em linhas gerais, o convênio representa a formalização de entidades que buscam objetivos em comum, enquanto que o contrato significa a celebração de um documento entre *entidades que almejam objetivos distintos*. Quanto ao primeiro, o mestre Diogenes Gasparini informa "*que qualquer coisa pode ser objeto de convênio, ou seja, obra, serviço, uso de certo bem, desde que encarne um interesse público*" (Direito Administrativo, 12ª edição. São Paulo: Ed. Saraiva, 2007, p. 736).



CÂMARA MUNICIPAL DE BARIRI

BARIRI - ESTADO DE SÃO PAULO

Assim, eventual autorização legislativa reflete imérita ingerência do Poder Legislativo em matéria eminentemente administrativa.

Vale pontuar que isso não obsta a atuação fiscalizatória do edil, seja por meio de requerimento ao Alcaide e seus assessores, seja por outro instrumento legal ou regimental, vez que uma de suas principais funções.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, entendo que o projeto de lei em tela é inconstitucional, pois violador do princípio da separação dos Poderes, de sorte que deve ser retirado pelo seu autor ou, ainda, rejeitado pelo plenário desta Casa de Leis.

Por último, sugiro a exclusão do inciso XIII do artigo 9º da Lei Orgânica do Município.

É o parecer, *sub censura*.

Bariri, 13 de setembro de 2018.

Câmara Municipal de Bariri

Pedro Henrique Carinhato e Silva

Procurador Jurídico

OAB/SP nº 356.521