



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

plo0004-20

PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E
LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº
0006/17.

Trata-se de projeto de emenda à Lei Orgânica do Município - LOM, apresentado por 1/3 (um terço) dos membros da Câmara, nos termos do art. 36, I, do referido diploma, que visa acrescentar o inciso XX ao § 3º do art. 40 da LOM.

Pretende-se que as obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, locações de qualquer natureza, programas, convênios, ajustes, parcerias e privatizações, de valor igual ou superior a 2% (dois por cento) da estimativa da receita prevista no Orçamento Municipal, sejam aprovados pelos membros do Poder Legislativo Municipal, com intuito de trazer transparência às contratações de elevado impacto econômico.

Sob o aspecto jurídico, o projeto reúne condições para prosseguir em tramitação, consoante será demonstrado.

O poder conferido ao Município para editar e reformar sua própria Lei Orgânica decorre do pacto federativo e da autonomia que lhe é conferida pela Constituição da República, em seus arts. 1º, 18 e 29. Ademais, deve ser destacado que o Município possui competência para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, inciso I, da Constituição da República).

No tocante à matéria de fundo veiculada pelo projeto, tem-se que a proposta se alinha ao disposto no art. 23, inciso I, da Constituição Federal, segundo o qual é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios "conservar o patrimônio público", o que engloba suas rendas e receitas, que devem ser geridas segundo os princípios que regem a Administração Pública.

Além disso, é de se registrar que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se alterou a partir do julgamento da ADI 331/PB, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, conforme se verifica do seguinte voto do Des. Ricardo Anafe, do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, na ADI nº 2034972-98.2019.8.26.0000, contra o Prefeito e Presidente da Câmara Municipal de Guarujá, julgada procedente por maioria, em 31 de julho de 2019:

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:



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

pl00004-20

“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. (…)” (g.n.)

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.”

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.

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



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

pl00004-20

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 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:

"Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário."

.....
(grifos acrescentados)

À luz dessa nova corrente que surgiu no STF a partir do julgamento da ADI 331/PB, consideramos que o projeto sob análise, que visa a submeter obras, serviços, compras, alienações, locações, programas, convênios, ajustes, parcerias e privatizações, de valor igual ou superior a 2% (dois por cento) da receita prevista no orçamento, à prévia aprovação pelos membros do Legislativo local, insere-se no mecanismo de *checks and balances* entre



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

plo0004-20

os Poderes constituídos. Trata-se de regra que irá incidir tão-somente sobre contratos de expressivo valor, com impacto relevante sobre os gastos públicos, e que, por isso mesmo, podem e devem ser submetidos a um debate mais amplo e democrático, sem que disso decorra qualquer violação à separação dos Poderes.

Para ser aprovado, o projeto depende do voto de 2/3 (dois terços) dos membros desta Casa, em dois turnos de votação, nos termos dos arts. 36, § 2º, e 40, § 5º, inciso III, da Lei Orgânica do Município.

Ante o exposto, somos **PELA LEGALIDADE**, na forma do Substitutivo abaixo proposto, apenas para adequar o projeto à melhor técnica legislativa, nos termos da Lei Complementar nº 95/98.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 06/17.

Acréscce o inciso XX ao § 3º do artigo 40 da Lei Orgânica do Município.

A CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO decreta:

Art. 1º Fica incluído na Lei Orgânica do Município o inciso XX do § 3º do artigo 40, com a seguinte redação:

"Art. 40

.....

§ 3º

.....

XX - contratos de obras, serviços, inclusive publicidade, compras, alienações, locações de qualquer natureza, programas, convênios, ajustes, parcerias e privatizações, no âmbito da administração municipal, de valor igual ou superior a 2% (dois por cento) da estimativa de receita prevista no orçamento municipal do respectivo ano." (NR)

Art. 2º Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em



CARLOS ALBERTO BEZERRA JR.

ALESSANDRO GUEDES

FARIA DE SÁ

GILBERTO NASCIMENTO JR.

RUBINHO NUNES

Relator

SANDRA TADEU

SANSÃO PEREIRA

THAMMY MIRANDA

TONINHO VESPOLI