



PARECER Nº _____ DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO
PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0820/21.

Trata-se de projeto de lei de iniciativa da Nobre Vereadora Erika Hilton, que visa autorizar o Poder Executivo a celebrar convênios entre a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz” e a Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo para elaboração da revisão do Plano Municipal de Arborização Urbana de São Paulo com foco no desenvolvimento de resiliência a eventos climáticos extremos.

Em que pesem os elevados propósitos de sua autora, sob o aspecto estritamente jurídico o projeto não reúne condições para prosseguir em tramitação, pois invade seara reservada ao Prefeito ao dispor sobre a prática de ato concreto de administração.

O convênio, na administração pública, é conceituado por Marçal Justen Filho como a avença em que dois ou mais sujeitos, *sendo ao menos um deles integrante da Administração Pública, se comprometem a atuar de modo conjugado para a satisfação de necessidades de interesse coletivo, sem intento de cunho lucrativo.* (In, Curso de Direito Administrativo, São Paulo: Saraiva. 3ª edição, 2008 p. 327).

Trata-se de ato tipicamente administrativo e integrante do plexo de competências inerentes ao Poder Executivo, a quem compete a função de administrar o Município, nos termos art. 69, inciso II de nossa Lei Orgânica Municipal, sendo o desempenho de suas funções executivas caracterizado pela discricionariedade e conveniência, visando sempre o atendimento do interesse público.

Note-se, a reforçar a função administrativa do Executivo, que nossa Lei Orgânica Municipal atribui ao Sr. Prefeito a iniciativa legislativa privativa para dispor sobre a organização e funcionamento da administração (arts. 37, § 2º, inciso IV, 69, inciso XVI e 70, inciso XIV) e é justamente nesse aspecto que reside a precisa distinção acerca dos âmbitos de atuação dos Poderes Executivo e Legislativo, nas palavras do ilustre jurista Hely Lopes Meirelles:



“3. Em conformidade com os preceitos constitucionais pertinentes, a atribuição primordial da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais, ao passo que a do Prefeito é a Executiva, compreendendo a função governamental, exercida através de atos políticos, e a administrativa, mediante atos administrativos aqueles e estes concretos e específicos (...) 4. Em conclusão, a Câmara não administra e muito menos governa o Município, mas apenas estabelece normas de administração, reguladoras da atuação administrativa do Prefeito. É nisso exatamente que reside a marca distintiva entre a função normativa da Câmara e a atividade executiva do Prefeito: o Legislativo atua como poder regulatório, genérico e abstrato. O Executivo transforma os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.” (In, “Estudos e Pareceres de Direito Público”, Ed. RT, 1984, p. 24) (grifamos)

A propositura padece da chamada inconstitucionalidade formal subjetiva, ou seja, aquela em que há vício de iniciativa para a edição da lei.

Nesse sentido têm decidido nossos Tribunais, consoante se depreende dos excertos abaixo transcritos:

“ ... é inconstitucional a “expressão ‘ou firmar convênios com as instituições competentes’, insere na parte final do artigo 3º, caput, da Lei nº 11.256/2012 do Município de São José do Rio Preto na medida em que a celebração de convênios, acordos e contratos pelo Município é prerrogativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo no exercício de função típica conferida pelo texto constitucional (administrar), sendo ilegítimo subordinar a atuação do Prefeito à prévia autorização da Câmara Municipal, consubstanciando a norma local, nessa parte, afronta ao princípio da reserva de administração.” (TJSP, ADI n. 0246287-23.2012.8.26.0000, rel. Des. Renato Sartorelli, j. 11.12.2019)



“No presente caso a lei é absolutamente inconstitucional, já que a celebração de convênios administrativos, onerosos ou não, independe sempre de autorização legislativa.

Como anotado pelo douto Procurador Geral de Justiça, 'Nesse sentido já decidiu o Supremo Tribunal Federal em diversas ocasiões, como demonstrado na inicial. E, apenas para reforçar o argumento, transcrevo outro recente julgamento da Suprema Corte: 'Separação e independência dos poderes: submissão de convênios firmados pelo Poder Executivo à prévia aprovação ou, em caso de urgência, ao referendo de Assembleia Legislativa: inconstitucionalidade de norma constitucional que a prescreve; inexistência de solução assimilável no regime de poderes da Constituição Federal, que substantiva o modelo positivo brasileiro do princípio da separação e independência dos poderes, que se impõe aos Estados membros: reexame da matéria, que leva à reafirmação da jurisprudência do Tribunal.' (STF, ADI nº 165-5, rel. Min. Sepúlveda Pertence, Informativo nº 85, de 01.10.97).” (TJSP ADI nº 51.787.0, j. 16/06/1999)

“EMENTA: CONSTITUCIONAL. CONVÊNIOS E DÍVIDAS DA ADMINISTRAÇÃO: AUTORIZAÇÃO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA: INCONSTITUCIONALIDADE. Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, inciso XXVI do artigo 53, e § 2º do artigo 82. I - Norma que subordina convênios e dívidas da administração à aprovação da Assembleia Legislativa: inconstitucionalidade, porque ofensiva ao princípio da independência e harmonia dos poderes. C.F., art. 2º. Precedentes do STF. II. - Inconstitucionalidade do inc. XXVI do art. 53, e § 2º do art. 82, ambos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. III. – Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.” (STF, ADI nº 177-9 RS, j. 01/07/96)



Ressalte-se que nem o fato de a propositura dispor sobre autorização para o estabelecimento do convênio, e não sua determinação propriamente dita, altera o quadro da ilegalidade da norma, consoante já decidido pelo Órgão Especial do TJSP:

“(…) não obstante apenas autorizando a criação do programa, a lei cuidou de dispor sobre os destinatários e suas peculiaridades pessoais para inserção no programa, a formação de cadastro, a definição do que seja medicamento de uso contínuo, os requisitos exigidos para o seu fornecimento, a forma, o tempo e o lugar do fornecimento e, enfim, várias disposições regulatórias do sistema instituído. Não se trata, absolutamente, de lei programática, autorizativa ou permissiva (na expressão utilizada pela Procuradoria Geral de Justiça), senão determinante de atuação administrativa, e que, deve ser implementada, posta em prática e cumprida pelo Poder Executivo. Para isso, esse Poder há de aparelhar-se com os meios funcionais, materiais e financeiros que permitam levar a cabo o programa idealizado pelo Poder Legislativo. Se não o fizer, diz o Senhor Prefeito Municipal com toda a razão, será naturalmente exigido pelos munícipes.” (ADI n. 2149876-73.2015.8.26.0000, rel. Des. João Carlos Saletti, j. 02.03.2016)

Cumpra observar, ainda, que nesse sentido é o Precedente Regimental nº 02/93 que, fundamentado na violação do Princípio da Separação entre os Poderes, concluiu pela necessidade de restituir os projetos autorizativos impróprios ao autor, nos termos do art. 212, inciso I, do Regimento Interno.

Desta forma, o projeto de lei em tela, ao imiscuir-se em matéria de competência privativa do Poder Executivo violou o princípio da harmonia e independência entre os Poderes, contemplado na Constituição Federal (art. 2º), na Constituição Estadual (art. 5º) e contemplado também pela Lei Orgânica do Município (art. 6º).



Pelo exposto, somos **PELA ILEGALIDADE**, sem prejuízo do prosseguimento deste projeto na hipótese de recurso provido pelo Plenário desta Casa, nos termos do artigo 79 do Regimento Interno.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa,