

CONSULTA/0433/2025/MN/G/DDR

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM – SP

At.: Sr. Wagner Ricardo Pereira – Vereador

Sra. Bianca Bordignon – Assessora Parlamentar

EMENTA:

Câmara Municipal – Projeto de Lei nº 86/2025, de iniciativa do Prefeito, que “autoriza o Poder Executivo Municipal de Mogi Mirim a firmar termo de cooperação com o Município de Itapira para uso compartilhado do pátio de veículos automotores, nos termos do art. 31, inciso XIV, da Lei Orgânica do Município, e dá outras providências – Fundamentos constitucional e organizacional – Competência legislativa municipal – Leis autorizativas – Iniciativa privativa do Prefeito – Não vislumbramento de óbices de ordem constitucional ou legal que impeçam a regular tramitação e, quiçá, aprovação pelo Plenário Cameral, porquanto as leis gozam de presunção de constitucionalidade até que sejam declaradas inconstitucionais pelo órgão competente do Poder Judiciário – Considerações.

CONSULTA

Administração Consulente encaminha-nos minuta de “Projeto de Lei nº 86/2025, de iniciativa do Prefeito, que *“autoriza o Poder Executivo Municipal de Mogi Mirim a firmar termo de cooperação com o Município de Itapira para uso compartilhado do pátio de veículos automotores, nos termos do art. 31, inciso XIV, da Lei Orgânica do Município, e dá outras providências”* solicitando ainda que se considere a *“competência de iniciativa, impacto da proposta ao Município de Mogi Mirim e ao Município de Itapira; disposições gerais sobre a celebração do termo de cooperação e a indicação de “eventuais ajustes necessários, considerando tanto a clareza do texto quanto sua viabilidade prática” e “possíveis adequações ou ajustes para reforçar a relevância e aplicabilidade do projeto”*.

ANÁLISE JURÍDICA:

Inicialmente, cumpre-nos ressaltar que escapa das atribuições deste Corpo Jurídico a análise do *mérito* de proposições legislativas, sendo nossa orientação restrita à verificação da *competência* e da *iniciativa*.

Primeiramente, gostaríamos de reiterar que a Constituição da República estabelece que a “União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos” (ver art. 241).

A propósito, esclareça-se que os consórcios públicos ou convênios de cooperação de que trata o dispositivo constitucional, nada mais é do que parcerias entre pessoas de Direito Público para a realização de ações conjuntas, visando incrementar a qualidade dos serviços públicos prestados à população

Portanto, nesse primeiro aspecto, não se vislumbra vício de constitucionalidade material em propostas legislativas que visam autorizar o Município a celebrar instrumentos de “convênio de cooperação” com os demais Entes federados.

Por outro lado, é notório que cabe à Edilidade autorizar, de modo geral, o Prefeito a praticar determinados atos, a exemplo da “autorizar convênios com entidades públicas ou particulares e com outros municípios” (ver inc. XIV do art. 31 da LOM) que, saliente-se, afigura-se de duvidosa constitucionalidade.

E isso porque o Chefe do Poder Executivo não precisa ser autorizado a tomar uma providência da qual é o único titular, como, por exemplo, celebrar instrumentos de ajustes administrativos (convênios e consórcios) com Entes Públicos ou particulares.

Com efeito, a celebração de convênios com entidades públicas ou particulares são atos de gestão administrativa contratual, cuja prática é de competência privativa do Prefeito e não careceria de prévia autorização legislativa, tendo em vista que o Prefeito do Município já se encontra previamente autorizado pela Lei Orgânica do Município a celebrar esses instrumentos jurídicos.

A autorização legislativa faz-se necessária tão-somente para autorizar a realização de despesas públicas para cumprimento dos encargos que serão oportunamente assumidos pela Municipalidade, o que, com as vênias de estilo, não vem a ser o caso ora em análise, já que não se vislumbra na proposição ora em análise

quaisquer normas contemplando desembolso, a qualquer título, de recursos públicos municipais.

Por sua vez, se atentarmos para o conteúdo da proposta legislativa (ver *caput* dos art. 1º da proposição ora em análise), constaremos, num primeiro momento, que se trata de proposição legal meramente *autorizativa* e, portanto, não impositiva, ou melhor dizendo, simplesmente outorga uma faculdade ao então gestor público para, segundo critérios de oportunidade e conveniência, executá-la.

Aliás, uma das características – se não a principal – das leis autorizativas é a faculdade de o destinatário da autorização legislativa (*in casu*, o Chefe do Poder Executivo) praticar ou não o ato nela prevista. Vale dizer que, por motivos de oportunidade e conveniência administrativa, os agentes competentes, ou quem lhes faça as vezes, podem ou não atender ao mandamento legal.

Esclareça-se, ainda, que, se o destinatário da autorização, em face das competências que lhe são atribuídas pela Lei Orgânica do Município, é o Chefe do Poder Executivo, só o Prefeito pode desencadear o processo legislativo de leis autorizativas.

José Afonso da Silva ensina que "(...) a iniciativa, por regra, é do Chefe do Poder Executivo, porque a ele é quem cabe saber se precisa ou não de autorização legislativa para a prática de algum ato ou negócio jurídico-administrativo. A iniciativa legislativa parlamentar de Lei Autorizativa, se não é inconstitucional por ferir alguma regra de iniciativa exclusiva prevista no art. 61 da CF, não tem mais o sentido de uma indicação ao Chefe do Poder Executivo para a realização do ato ou negócio" (cf. *in Processo Constitucional de Formação das Leis*, 2ª ed., Malheiros, São Paulo, 2006, p. 333).

Por sua vez, reitere-se a assertiva da duvidosa constitucionalidade do inc. XIV do art. 31 da Lei Orgânica do Município, que condiciona a celebração de convênios com entidades públicas ou particulares à edição de lei autorizativa ou, quiçá, autorização do Poder Legislativo, o que soa, ao nosso ver e ao menos em tese, como afrontosa ao princípio da independência ou harmonia entre os Poderes (ver art. 2º da Constituição da República e art. 5º da Constituição paulista).

A uma porque a celebração de convênios, assim como a celebração de quaisquer outros ajustes administrativos, trata-se de assunto de natureza eminentemente administrativa e, como tal, atinente à gestão administrativa, não carecendo, por isso, de aprovação prévia do Poder Legislativo.

A duas porque o Supremo Tribunal Federal consagrou que “norma que subordina convênios, acordos, contratos e atos de Secretários de Estado à aprovação da Assembleia Legislativa (...) é porque ofensiva ao princípio da independência e harmonia dos poderes” (cf. in ADIn. nº 676, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, j. em 1º/7/1996).

Confirmando essa jurisprudência, Diogenes Gasparini ensinava que, “no que concerne à lei autorizadora, ressalte-se que o STF, em mais de uma vez, julgou inconstitucional essa exigência, dado entender como violadora do princípio da harmonia e independência dos Poderes (*RTJ* 94/995 e 115/597; *RDA* 140/63 e 161/169; *RT* 599/222). Em abono a essa tese, prescreve o § 2º do mencionado art. 116 – da Lei nº 8.666/93 –, a entidade ou órgão repassador dos recursos dará ciência à Assembleia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva. Destarte, adotada tal inteligência, não há necessidade de prévia autorização legislativa para celebração do ajuste, nem de aprovação a posteriori de quem quer que seja” (cf. in *Direito Administrativo*, 17ª ed., Saraiva, São Paulo, 2012, p. 879).

No entanto, não se pode negar que, enquanto não declarada, pelo órgão competente do Poder Judiciário, a inconstitucionalidade de uma norma municipal, ela goza da presunção de constitucionalidade e, desse modo, sem prejuízo do nosso entendimento, não vislumbramos vício de constitucionalidade material ou formal na proposição legislativa ora em comento, nem qualquer outra circunstância fática que possa impedir a regular tramitação perante as comissões legislativas temática e Plenário Cameral.

Enfim, feitas essas considerações, cremos que a Administração Consultante está abalizada para decidir acerca da matéria objeto da presente consulta.

São Paulo, 6 de agosto de 2025.

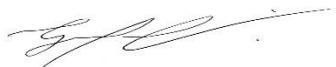
Elaboração:



Marcos Nicanor da Silva Barbosa

OAB/SP nº 87693

Consultor Jurídico



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP nº 151.849

Diretor Jurídico