

CONSULTA/0160/2025/MN/G/

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM – SP

At.: Sr. Wagner Ricardo Pereira – Vereador

Sra. Bianca Bordignon – Assessoria Parlamentar

#### **EMENTA:**

**Câmara Municipal – Projeto de Lei nº 28/2025, de iniciativa do Prefeito, que "autoriza o Município de Mogi Mirim, pela administração direta e indireta, a celebrar convênio com o Instituto de Estudos de Protestos de Títulos do Brasil - Seção de São Paulo; com o 1º Tabelião de Notas e Protestos de Títulos de Mogi Mirim e com o 2º Tabelião de Notas e Protestos de Títulos de Mogi Mirim, para o fim que especifica, e dá outras providências" – Competência legislativa municipal – Os Municípios podem disciplinar, mediante lei municipal geral, tanto a celebração de convênios com os demais Entes públicos (ver art. 241 da Constituição da República) como com outras entidades públicas ou particulares – Exigibilidade de autorização legislativa ou autorização prévia da Câmara para celebrar quaisquer espécies de ajustes administrativos – Normas organizacionais – Duvidosa constitucionalidade – Precedentes jurisprudencial e doutrinário – Lei autorizativa – Se o destinatário da autorização, em face das competências que lhe são**

**atribuídas pela Lei Orgânica Municipal, é o Chefe do Poder Executivo, só o Prefeito pode desencadear o processo legislativo de leis autorizativas – Não vislumbramento de “vícios” de constitucionalidade material ou formal – Considerações.**

## **CONSULTA**

A Administração Consulente encaminha para análise a minuta de *“Projeto de Lei nº 28/2025, que “autoriza o Município de Mogi Mirim, pela administração direta e indireta, a celebrar convênio com o Instituto de Estudos de Protestos de Títulos do Brasil - Seção de São Paulo; com o 1º Tabelião de Notas e Protestos de Títulos de Mogi Mirim e com o 2º Tabelião de Notas e Protestos de Títulos de Mogi Mirim, para o fim que especifica, e dá outras providências” solicitando ainda que se considere a “competência e iniciativa; impacto da proposta ao Município e ao 1º e 2º Tabelião de Notas; disposições gerais sobre a celebração do convênio; indique eventuais ajustes necessários, considerando tanto a clareza do texto quanto sua viabilidade prática e [...] identifique 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*.

Destarte, é notório que, exercício de sua capacidade política e autonomia administrativa, os Municípios podem disciplinar, mediante lei municipal *geral*, tanto a celebração de convênios com os demais Entes públicos (ver art. 241 da Constituição da República) como com outras entidades públicas ou particulares.

Para nós, o ideal seria a edição de uma lei municipal *geral*, disciplinando as peculiaridades dessa espécie de ajuste administrativo, observando-se, por certo, o disposto no art. 184 da Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos) e não uma *lei específica* para cada e determinado instrumento de convênio.

Por sua vez, esclareça-se que a celebração de quaisquer espécies de ajustes administrativos (vale dizer: contratos, convênios, consórcios etc.) é nitidamente pertinente à organização administrativa, cabendo aos Chefes de ambos os Poderes Municipais, inclusive as demais autoridades municipais competentes, praticar todos os atos de gestão administrativa, sem necessidade alguma de aprovação prévia da Câmara Municipal.

Assim, com as vênias de estilo, permita-nos afirmar que se afigura de duvidosa constitucionalidade a exigibilidade de autorização legislativa ou autorização prévia da Câmara (ver inc. XIV do art. 31; inc. XXXVII do art. 71; partes finais do art. 187 e 215 e inc. II do art. 255, todos da Lei Orgânica do Município) para celebrar quaisquer espécies de ajustes administrativos.

E isso porque os citados mandamentos organizacionais que condicionam a celebração de instrumentos de convênios com entidades públicas ou particulares à edição de lei autorizativa ou, quiçá, autorização do Poder Legislativo soam, ao menos em tese, como afrontoso 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, enfatizamos, 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).

Aliás, ainda que não venha ser a hipótese ora em comento, não podemos negar que a autorização legislativa poder-se-ia fazer necessária tão somente para autorizar a realização de despesas públicas para cumprimento dos encargos que serão oportunamente assumidos pela Municipalidade, o que não vem a ser o caso presente.

De qualquer maneira, não vislumbramos vício de constitucionalidade material na proposta legislativa ora em comento.

No que se refere à deflagração do processo legislativo, resta-nos claro que, se o destinatário da autorização, em face das competências que lhe são atribuídas pela Lei Orgânica Municipal, 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).

Assim, não conseguimos vislumbrar "vícios" de constitucionalidade material ou formal na proposta legislativa ora em comento e, por ora, nenhum outro empecilho legal à sua regular tramitação perante às comissões legislativas temáticas e Plenário Cameral.

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

São Paulo, 9 de abril de 2025.

Elaboração:



Marcos Nicanor da Silva Barbosa

OAB/SP n° 87693

Consultor Jurídico



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP n° 151.849

Diretor Jurídico