

CONSULTA/0432/2025/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 85/2025, de iniciativa do Prefeito, que “autoriza o Município de Mogi Mirim, pela Administração direta e indireta, a celebrar convênio com o Governo Federal, por meio do Ministério da Fazenda, pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), para o fim que especifica e dá outras providências” – Fundamentos constitucionais, organizacionais e legais – 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, não obstante possa ser tida de duvidosa constitucionalidade o preceito organizacional que condiciona a celebração de convênios com entidades públicas ou particulares à edição de lei autorizativa ou, quiçá, autorização do Poder Legislativo – Considerações gerais

CONSULTA

Administração Consulente encaminha-nos minuta de *"Projeto de Lei nº 85/2025, que "autoriza o Município de Mogi Mirim, pela Administração direta e indireta, a celebrar convênio com o Governo Federal, por meio do Ministério da Fazenda, pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), para o fim que especifica e dá outras providências"* solicitando ainda que se considere a *"competência de iniciativa, impacto da proposta ao Município e a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), para registro de devedores da Dívida Ativa no CADIN, disposições gerais sobre a celebração do convênio"* 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 lembrar 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).

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 sabido e ressabido 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, como veremos adiante.

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, em relação 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, temos a considerar que, que isso, ao menos em tese, soa 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 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).

De qualquer maneira, ainda que se possa argumentar que a celebração de convênios com entidades públicas ou particulares e consórcios com outros Município sejam atos de gestão administrativa, no âmbito da Administração Municipal direta, autárquica e fundacional, cuja prática é de competência privativa do Prefeito, não carecendo de prévia autorização legislativa, já que o Prefeito do Município já se encontra previamente autorizado pela Lei Orgânica do Município a celebrar esses instrumentos jurídicos, somos de opinião de que a autorização legislativa ora em comento far-se-ia necessária apenas a autorizar a realização de despesas públicas para cumprimento dos encargos que serão oportunamente assumidos pela Municipalidade, não se pode negar que a Lei (federal) 10.522/2002, que “dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais e dá outras providências”, com as alterações produzidas pela Lei (federal) 14.112/2020, estabelece que o “Cadin conterá relação das pessoas físicas e jurídicas que [...] estejam inscritas na dívida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme convênio firmado com a União, representada pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, nesse sentido (ver inc. III do art. 2º).

Destarte, ainda que seja essa a nossa opinião, forçoso é concluir que a proposta legislativa ora em análise, não contempla vícios de constitucionalidade material ou formal capazes de 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