

CONSULTA/0475/2025/JG/G/DDR

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM

At.: Vereador Wagner Ricardo Pereira

EMENTA:

Câmara Municipal – Projeto de Lei nº 099/2025 – Iniciativa do Chefe do Poder Executivo – Autoriza o Município a celebrar convênio com o Estado de São Paulo - Considerações gerais.

CONSULTA:

"Encaminho para análise o Projeto de Lei Nº 99/2025, que "AUTORIZA O MUNICÍPIO DE MOGI MIRIM, PELO PODER EXECUTIVO, A CELEBRAR CONVÊNIO COM ESTADO DE SÃO PAULO, POR INTERMÉDIO DA SECRETARIA DA CULTURA, ECONOMIA E INDÚSTRIA CRIATIVAS DO ESTADO, PARA O FIM QUE ESPECIFICA."

Solicito um parecer técnico e jurídico abrangente, considerando os seguintes aspectos:

Competência de iniciativa.

Impacto da proposta ao Município e ao Governo do Estado por meio da Secretaria de Cultura, para realização da Feira Literária.

Disposições gerais sobre a celebração do convênio.

Solicito que o parecer indique eventuais ajustes necessários, considerando tanto a clareza do texto quanto sua viabilidade prática.

Peço que o parecer identifique possíveis adequações ou ajustes para reforçar a relevância e aplicabilidade do projeto”.

ANÁLISE JURÍDICA:

Diante das indagações propostas, passamos a exarar as considerações a seguir:

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

Pois bem, o **Projeto de Lei nº 099/2025** possui três artigos, sendo que o art. 1º veicula o pedido de autorização da Câmara Municipal para que o Poder Executivo possa celebrar um convênio com o Estado de São Paulo para a realização da Feira Literária “Joaquim Firmino de Araújo Cunha”.

Edmir Netto de Araújo afirma que os convênios “[...] são convenções, mas não contratos, pois nestes as vontades são antagônicas, se compõem, mas não se adicionam, delas resultando uma terceira espécie (vontade contratual, resultante e não soma), ao passo que nos convênios, como nos consórcios, as vontades se somam, atuam paralelamente, para alcanças interesses e objetivos comuns” (cf. *in Curso de Direito Administrativo*, 8ª ed., Saraiva, São Paulo, 2018, p. 814).

Por sua vez, Edimur Ferreira de Faria explica que “Convênio é ajuste jurídico bilateral, trilateral ou plurilateral, celebrado entre pessoas jurídicas públicas ou entre pessoas públicas e pessoas jurídicas particulares, tendo por objetivo a realização

de determinada atividade de interesse comum” (cf. *in* *Direito Administrativo Positivo*, 8ª ed., Fórum, Belo Horizonte, 2015, p. 373).

A seu turno Maria Sylvia Zanella Di Pietro ensina:

“O convênio é um dos instrumentos de que o Poder Público se utiliza tradicionalmente para associar-se quer com outras entidades públicas quer com entidades privadas.

[...]

O convênio tem em comum com o contrato o fato de ser um acordo de vontades. Mas é um acordo de vontades com características próprias” (cf. *in* *Parcerias na Administração Pública*, 10ª ed., Atlas, São Paulo, 2015, p. 237).

Em nossa opinião, não há a necessidade de autorização legislativa para que o Município celebre convênios, tendo em vista que se trata de uma atribuição meramente administrativa, portanto, privativa do chefe do Poder Executivo.

Contudo, Diogenes Gasparini recomenda a obtenção da autorização legislativa para a celebração de convênios:

“Sua celebração deve ser previamente autorizada por lei de cada partícipe, salvo em relação ao partícipe particular. No que concerne à lei autorizadora, ressalte-se que o STF, em mais de uma vez, julgou inconstitucional essa exigência, por entendê-la 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).” (cf. *in* *Direito Administrativo*, 17ª ed., Saraiva, São Paulo, 2012, p. 879).

Hely Lopes Meirelles segue nessa trilha e orienta pela necessidade de autorização legislativa para que o Poder Executivo firme convênios (cf. *in* *Direito Municipal Brasileiro*, 22ª ed., Malheiros, São Paulo, 2025, p. 615).

Recentemente, o Tribunal de Justiça de São Paulo admitiu a previsão na Lei Orgânica do Município que exige a autorização legislativa para a celebração de convênios que gerem encargos:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Inciso VIII do artigo 15 da Lei Orgânica do Município de Americana, que exige aprovação parlamentar prévia para celebração de convênios com entidades públicas ou particulares. Separação de poderes. Controle parlamentar de atos do Poder Executivo. Exigência cabível apenas em situações em que os convênios podem gerar encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio público. Exegese dos artigos 20, inciso XIX, da Constituição Estadual e 49, inciso I, da Constituição Federal. Precedentes deste C. Órgão Especial e do STF. Interpretação conforme à Constituição, a fim de estabelecer que a autorização legislativa é restrita aos convênios com potencialidade de geração de encargos ou compromissos gravosos ao município. Ação julgada procedente” (cf. in ADI nº 2081571-22.2024.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Des. Gomes Varjão, J. em 12/2/2025).

O Supremo Tribunal Federal também admite a exigência de lei para que os convênios sejam celebrados:

“Convênio – Autorização – Poder Legislativo – Possibilidade. 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. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. Descabe a fixação de honorários recursais, preconizados no artigo 85, § 11, do Código de Processo Civil de 2015, quando se tratar de extraordinário formalizado em processo cujo rito os exclua” (cf. in Agravo regimental no Recurso Extraordinário nº 488.065, 1ª Turma, Rel. Min. Marco Aurélio, *DJe* de 10/10/17) (grifo nosso).

Consta do referido aresto: “Descabe potencializar o princípio da separação de poderes quando em jogo a construção de mecanismos institucionais de controle aptos a otimizar a alocação de recursos públicos”.

Reiteramos que, em nosso sentir, a exigência de autorização legislativa para a celebração de convênios pelo Poder Executivo é desnecessária. De fato, a exigência legal mencionada pode prejudicar o gerenciamento da máquina pública, além de afetar o princípio da separação entre os poderes (art. 2º, da Constituição Federal). Afinal, de acordo com Uadi Lammêgo Bulos, “A independência a que se refere este art. 2º delinea-se: pela investidura e permanência das pessoas num dos órgãos de governo, as quais, ao exercerem as atribuições que lhes foram conferidas, atuam num raio de competência próprio, sem a ingerência de outros órgãos, com total liberdade, organizando serviços e tomando decisões livremente, sem qualquer interferência alheia, mas permitindo colaboração quando a necessidade o exigir” (cf. *in Constituição Federal Anotada*, 7ª edição, Saraiva, São Paulo, 2007, p. 90) (grifos nossos).

Todavia, se houver dispositivo normativo que exija a submissão da matéria à Câmara Municipal, talvez prevaleça esse regramento local, se consideradas as decisões mais recentes do Supremo Tribunal Federal.

No caso sob análise, o Poder Executivo pretende obter a anuência dos Vereadores para celebrar um convênio com o Estado de São Paulo, o que parece prudente para que sejam contraídas obrigações com outro ente federativo.

Finalmente, o **Projeto de Lei nº 099/2025** não possui vícios relacionados à competência legislativa e à iniciativa. O Chefe do Poder Executivo tem a prerrogativa de apresentar um projeto de lei com a finalidade descrita, sendo de interesse local a realização de eventos culturais para a comunidade.

Essas são as considerações a serem feitas a respeito da presente consulta, sem embargo de outros entendimentos em sentido contrário, para com os quais manifestamos, desde já, o nosso respeito.

São Paulo, 20 de agosto de 2025.

Elaboração:



João Gabriel Lemos Ferreira

OAB/SP n° 145.358

Consultor Jurídico

Aprovação:



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP n° 151.849

Diretor Jurídico