INTERESSADO: Município de Ilha Comprida.

ASSUNTO: Projeto de Lei Municipal n. 092/2021 de Ilha Comprida ("Autoriza o Município de Ilha Comprida a ingressar como município participante através de delegação de competências municipais do convênio celebrado entre o Município de Cajati/SP com o Departamento Estadual de Trânsito - DETRAN/SP, e dá outras providências").

> **EMENTA**: Projeto de lei de iniciativa do chefe do Poder Executivo. Autorização para celebração de convênio que, nos termos da justificativa, *não gerará qualquer ônus pra o Município*. Inconstitucionalidade. Ocorrência. Ferimento da denominada "reserva de administração", com violação do princípio da separação dos Poderes. Arts. 2º da CF e 5º, *caput*, da CESP. Interpretação conforme do art. 9º, inciso XIV, da LOMIC, no sentido de que a exigência de autorização ou aprovação da CMIC é restrita aos convênios dos quais resultem compromissos gravosos para o Município de Ilha Comprida, excluídas as hipóteses de convenções normais. Necessidade. Jurisprudência do STF e do TJSP. Inteligência do art. 20, inciso XIX, da CESP.

CMIC/CCJR

Excelentíssimo Vereador Presidente:

RELATÓRIO

Trata-se de pedido de análise jurídico-formal do Projeto de Lei Municipal n. 092/2021 de Ilha Comprida ("Autoriza o Município de Ilha Comprida a

ingressar como município participante através de delegação de competências municipais do convênio celebrado entre o Município de Cajati/SP com o Departamento Estadual de Trânsito - DETRAN/SP, e dá qutras providências" – proposto pelo Excelentíssimo Prefeito Geraldino Barbosa de Oliveira Junior) por esta Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal (CMIC/PRJ), proveniente da Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CMIC/CCJR).

Da justificativa do projeto de ato normativo primário, extrai-se o quanto segue:

> É com imensa satisfação, com nossos respeitosos e cordiais cumprimentos, que passamos às mãos de Vossas Excelências, o incluso Projeto de Lei, que **AUTORIZA O MUNICÍPIO DE ILHA COMPRIDA A INGRESSAR COMO MUNICÍPIO PARTICIPANTE ATRAVÉS DE DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS DO CONVÊNIO CELEBRADO ENTRE O MUNICÍPIO DE CAJATI/SP COM O DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO-DETRAN/SP, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS**.
>
> A presente Lei tem por finalidade celebrar convênio com o Município de Cajati, para a utilização de pátio para remoção, guarda e depósito de veículos, vez que referido Município já possui convênio com este objeto com o Departamento Estadual de Trânsito-DETRANISP.
>
> Saliente-se que o presente convênio não gerará qualquer ônus pra o Município, contudo garantirá que a municipalidade tenha onde manter em depósito veículos eventualmente apreendidos, sinistrados, ou que por qualquer outro motivo necessitem da utilização do pátio, ficando as despesas a cargo do proprietário do veículo.
>
> Insta esclarecer que o transporte do veículo até o pátio, será realizado por veículo próprio da empresa que administra o pátio, ficando a cardo desta a responsabilidade.
>
> Diante do exposto, solicitamos o devido apoio aos Nobres Vereadores, na apreciação da presente proposta, para que a mesma seja apreciada e devidamente aprovada em caráter de urgência. (disponível em: https://sapl.ilhacomprida.sp.leg.br/materia/3774 – acesso em: 04/10/2021)

Em complemento, o texto proposto pelo alcaide municipal supracitado, neste momento, é o seguinte:

> **Art. 1º** Fica o Município de Ilha Comprida, autorizado a ingressar como Município participante do convênio celebrado entre o Município de Cajati/SP com o Departamento Estadual de Trânsito-DETRAN/SP, visando a implantação de pátio municipalizado para recolhimento de veículos no Município de Cajati/SP, em conformidade com o disposto na Portaria DETRAN n° 54/2015, de 18 de fevereiro de 2015.
>
> **§1º** o referido Convênio tem por objetivo a implantação de pátio municipalizado para recolhimento de veículos, além da delegação de competências estaduais previstas no artigo 22 da Lei Federal n° 9.503, de 23 de setembro de 1997, em conformidade com anexo III do Convênio, parte integrante desta Lei.
>
> **§2º** Ao Município de Jacupiranga caberá a delegação de competências municipais para a execução dos serviços de remoção, guarda e depósito de veículos em conformidade com o Anexo III do Convênio, parte integrante desta Lei.
>
> **Art. 2º** o Convênio celebrado não terá aplicação de recursos financeiros pelo Município para o cumprimento das obrigações por ele assumidas no convênio.
>
> **Art. 3º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário. (disponível em: https://sapl.ilhacomprida.sp.leg.br/materia/3774 – acesso em: 04/10/2021)

Relembre-se que, a princípio, ao contrário do que ocorre com as leis propostas por vereadores ilha-compridenses, esta Unidade não se manifesta, em regra, sobre as normas municipais tencionadas pelo Chefe do Poder Executivo municipal, embora possa ser chamada a se posicionar, nos estritos termos do Anexo VI da Resolução n. 215/19 deste órgão do Poder Legislativo.

FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

CONSIDERAÇÃO PRELIMINAR

A Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Ilha Comprida (CMIC/PRJ) tem competência para analisar aspectos jurídico-formais dos projetos de atos normativos municipais. Como cediço, as manifestações exaradas pela PRJ são afastadas de qualquer cunho ideológico, sendo a manifestação sobre o mérito das propostas legislativas privativa dos parlamentares ilha-compridenses, em debate a ser travado na arena da política.

CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

Com base nos princípios da supremacia da Constituição e da rigidez constitucional, cabe o controle de constitucionalidade dos atos normativos. Em outras palavras, a lei que afrontar norma constitucional será nula, e não poderá produzir efeitos em regra. Essa ideia pode ser reproduzida no tocante à Lei Orgânica do Município de Ilha Comprida (LOMIC), que, embora não seja, conforme a doutrina majoritária, manifestação do Poder Constituinte Derivado Decorrente, é dotada de ascendência hierárquica sobre as demais leis ilha-compridenses.

A inconstitucionalidade pode ser determinada por incompatibilidade material (nomoestática) ou formal (nomodinâmica). A inconstitucionalidade formal é caracterizada pelo descumprimento de regras atinentes ao processo legislativo. Apresenta, conforme posicionamento doutrinário sólido, três subespécies: por vício de iniciativa, objetiva e orgânica. Por outro lado, a inconstitucionalidade material é revelada quando a disposição legal viola o conteúdo de previsão da Lei Maior (ou, no caso desta Municipalidade, da LOMIC também), tendo verdadeiro caráter subsidiário (possibilidade de lei formalmente válida e materialmente nula).

COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DOS MUNICÍPIOS

A Constituição Federal de 1988 foi a primeira a conceder autonomia para os municípios no Brasil. Consequentemente, previu competência legislativa para os entes políticos municipais, que, conforme o seu artigo 30, podem legislar sobre assuntos de interesse local (inciso I) e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (inciso II).

Observe-se, em complemento, que as disposições de lei federal ou de lei estadual, de todo modo, não podem ser apenas repetidas por ato normativo primário emanado desta CMIC, por força do artigo 7º, inciso IV, da Lei Complementar Federal n. 95/98, assim redigido:

> Art. 7º, inciso IV, da LC Federal n. 95/98: O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:
>
> (...)
>
> IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subseqüente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.

ANÁLISE DO PROJETO DE LEI EM EPÍGRAFE

Pode ser extraído da Lei Orgânica de Ilha Comprida (LOMIC) o seguinte dispositivo que versa sobre "convênios" e que interessa para a conclusão deste parecer:

> **Art. 9º, inciso XIV, da LOMIC**: Cabe à Câmara Municipal de Ilha Comprida, com a sanção do Prefeito, dispor sobre as matérias de competência do Município e especialmente: (...) XIV- autorizar convênios com entidades públicas ou particulares e consórcios com outros Municípios;

A redação do artigo colacionado acima não encontra identidade com o quanto previsto na Constituição do Estado de São Paulo (CESP), senão vejamos:

> **Art. 20, inciso XIX, da CESP**: Compete, exclusivamente, à Assembleia Legislativa: (...) XIX - autorizar ou aprovar convênios, acordos ou contratos de que resultem para o Estado encargos não previstos na lei orçamentária; (grifou-se)

No caso em apreço, o alcaide municipal deixou claro, na justificativa do projeto de lei *sub examine* (vide relatório deste documento), que *o presente convênio não gerará qualquer ônus pra o Município*.

Acerca da (des)necessidade de autorização legislativa (lei) para a celebração de convênio que não gera encargo estatal, o Supremo Tribunal Federal (STF) já decidiu:

> Ação direta de inconstitucionalidade. Inciso XXII do art. 54 da Constituição do Estado da Paraíba. Competência privativa da Assembleia Legislativa para autorizar e resolver definitivamente acordos e convênios. Alegada ofensa ao princípio da simetria. Acordos ou convênios que podem gerar encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio estadual podem ser submetidos à autorização do legislativo local, sem violar o princípio da separação dos poderes. Ação direta julgada improcedente. (**ADI 331, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 03/04/2014, DJe-082 DIVULG 30-04-2014 PUBLIC 02-05-2014 EMENT VOL-02728-01 PP-00001**)

A contrario sensu, infere-se que, neste caso, não depende de lei a celebração do convênio pretendido pelo Poder Executivo.

Em verdade, este subscritor tem criticado, mesmo nos projetos de leis de iniciativa de parlamentares, a edição de "normas autorizativas" (ou dispositivos legais autorizativos). Para cumprir a "lei que autoriza a fazer X", tanto faz "fazer X" ou "não fazer X". Logo, é uma norma, em regra, totalmente despropositada.

Corrobora a posição do STF, acima colacionada, o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP). Cite-se, como exemplo:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Artigo 8º, inciso XIV, da Lei Orgânica do Município de Valinhos. Dispositivo que exige prévia autorização ou aprovação do legislativo para que a Administração firme convênios, acordos ou contratos de que resultem encargos para o Município. Alegação de ofensa aos princípios da Separação dos Poderes e da Reserva da Administração. Rejeição. Possibilidade de aproveitamento da norma mediante técnica de interpretação. Exigência cabível em situações excepcionais no resguardo do patrimônio público. Conforme já decidiu o Plenário do Supremo Tribunal Federal, a previsão de autorização parlamentar nos casos em que acordos ou convênios possam acarretar encargos gravosos ao patrimônio público, não interfere em atos de gestão (ADI nº 331, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 03/04/2014). Exigência válida inclusive em relação aos contratos. Inteligência do artigo 20, inciso XIX, da Constituição Estadual que, ao contrário de proibir, prevê hipótese semelhante de autorização legislativa para contratos. Necessidade apenas de conferir ao dispositivo impugnado interpretação conforme a Constituição no sentido de que a exigência de autorização ou aprovação da Câmara Municipal (objeto do questionamento) é restrita aos convênios, acordos ou contratos de que resultem compromissos gravosos para o município, excluídas as hipóteses de convenções normais. Ação julgada parcialmente procedente. **(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2282700-54.2019.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 04/06/2020; Data de Registro: 05/06/2020)**

Na direção em que apontam os pretórios brasileiros, deve-se conferir interpretação conforme à LOMIC, especialmente o seu artigo 9º, inciso XIV, no sentido de que a exigência de autorização ou aprovação desta Casa das Leis é restrita aos

convênios dos quais resultem compromissos gravosos para esta Comuna, excluídas as hipóteses de convenções normais.

Neste caso, muito pelo contrário, com base, repita-se, na jurisprudência pátria, a autorização legislativa tem o potencial de ferir a denominada "reserva de administração", isto é, indevida insurgência do Poder Legislativo na função típica administrativa do Poder Executivo, hipótese de inconstitucionalidade material que representa violação da separação dos Poderes, insculpido nos artigos 2º da Constituição Federal (CF) e 5º, *caput*, da CESP.

Como deve ser acatada a posição desta Unidade acima posta, desnecessária qualquer ponderação adicional sobre o quanto proposto, contudo, respeitosamente, recomenda-se ao chefe do Poder Executivo cautela para celebrar o convênio em tela, sob pena de facultar questionamentos de violação do direito de propriedade, dos princípios da razoabilidade/proporcionalidade etc.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, a Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Ilha Comprida (CMIC/PRJ) **OPINA** pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei Municipal n. 092/2021 de Ilha Comprida ("Autoriza o Município de Ilha Comprida a ingressar como município participante através de delegação de competências municipais do convênio celebrado entre o Município de Cajati/SP com o Departamento Estadual de Trânsito - DETRAN/SP, e dá outras providências" – proposto pelo Excelentíssimo Prefeito Geraldino Barbosa de Oliveira Junior) e pela necessidade de interpretação conforme do artigo 9º, inciso XIV, da LOMIC, no sentido de que a exigência de autorização ou

aprovação da CMIC é restrita aos convênios dos quais resultem compromissos gravosos para o Município de Ilha Comprida, excluídas as hipóteses de convenções normais.

Ato contínuo, a CMIC/PRJ **DEVOLVE** a apreciação da referida proposta legislativa para a Colenda Comissão de Constituição, Justiça e Redação deste mesmo órgão do Poder Legislativo (CMIC/CCJR), que melhor deliberará, ficando à disposição para esclarecimentos necessários e renovando os votos de elevada estima e distinta consideração.

Ilha Comprida, 04 de outubro de 2021.

Zilbo Simei Filho
Procurador jurídico
OABSP n. 418.359