PARECER JURÍDICO Nº 53/2023

PROJETO DE LEI Nº 50/2023

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de Projeto de Lei nº 50/2023 de iniciativa do Prefeito Municipal de Porto Feliz que *"AUTORIZA O EXECUTIVO MUNICIPAL A CONTRIBUIR COM A ASSOCIAÇÃO PAULISTA DE MUNICÍPIOS – APM, CONFORME ESPECIFICA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS".*

2. De acordo com a justificativa que o acompanha, a Associação Paulista de Municípios – APM, busca soluções políticas e administrativas para atender e dar cumprimento à legislação federal, fazendo com que as Prefeituras obtenham melhoria na gestão governativa, pela via da assistência técnica necessária para alcançar maior eficácia e eficiência na Administração Pública.

3. Ademais, esclarece, que referida Associação atua com foco na defesa da pauta municipalista para garantir a autonomia financeira e melhoria na eficiência da gestão, lutando diariamente contra o estado de falência no qual os Municípios se encontram, monitora e acompanha as políticas públicas nacionais e apresenta seus custos e impactos diretos por meio de estudos técnicos, alertando e denunciando o desequilíbrio financeiro e a sobrecarga de responsabilidades que são transferidas aos Municípios sem adequadas fontes de recursos.

4. Por fim, informa, que a contribuição anual do Município à Associação Paulista de Municípios é de R$ 9.492,00 (nove mil, quatrocentos e noventa e dois reais).

5. É a síntese do relatório. Passo à análise jurídica.

II – FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

6. Primeiramente, imperioso destacarmos, a autonomia política, financeira e administrativa que, por expressa previsão constitucional, (art. 18 da Constituição Federal) são dotados os Municípios, sendo estes competentes para gerir sua própria estrutura e serviços, ou seja, possuem capacidade de auto-organização, de autogoverno, de autoadministração e de autolegislação.

7. Por força da Constituição, os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I).

8. Vejamos noticiado dispositivo alhures mencionado:

> *"Art. 30. Compete aos Municípios:*
>
> *I - legislar sobre assuntos de interesse local;"*

9. Da mesma forma, reza o artigo 6º, inciso I da Lei Orgânica do Município de Porto Feliz, *in verbis*:

> *"Art. 6º - Compete ao Município legislar e prover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua comunidade, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:*
>
> *I – dispor sobre assuntos de interesse local nas áreas que não sejam de competência exclusiva da União e do Estado;"*

10. Por interesse local entende-se**: *"todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, desde que seja o principal. É a sua predominância, tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de interesse local"***[1].

[1] CASTRO, José Nilo de. In Direito Municipal Positivo, 4ª ed., Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1999, p. 49.

11. Outrossim, não podemos olvidar que a Constituição Federal adotou o princípio do livre associativismo, senão vejamos:

"Art. 5º (...)

XVII – é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;"

12. Não obstante o Projeto verse sobre matéria de competência do Município, em face do interesse local, encontrando amparo nos artigos acima transcritos, denotamos que a Propositura em tela objetiva autorização legislativa para que o Chefe do Poder Executivo contribua com a Associação Paulista de Municípios.

13. Nessa senda, imperioso abordarmos a respeito das chamadas "Leis Autorizativas".

14. O processo legislativo, compreendido o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção e veto) realizados para a formação das leis, é objeto de minuciosa previsão na Constituição Federal, para que se constitua em meio garantidor da independência e harmonia dos Poderes (cf. Hely Lopes Meirelles. Direito Municipal Brasileiro, 16ª ed., São Paulo: Malheiros, 2008, p. 675).

15. O desrespeito às normas do processo legislativo, cujas linhas mestras estão traçadas na Constituição da República (cf. Alexandre de Moraes. Direito Constitucional, 23ª ed., São Paulo: Atlas, 2008, p. 641), conduz à inconstitucionalidade formal do ato produzido, que poderá sofrer o controle repressivo difuso ou concentrado por parte do Poder Judiciário.

16. De acordo com as lições do Prof. Hely Lopes Meirelles, referidas leis autorizativas, de autoria do Poder Executivo, são exceções aplicáveis ao processo legislativo em razão da relevância da matéria, que somente serão aplicáveis aos seguintes casos: (i) abertura de créditos adicionais; (ii) tomada de empréstimos pelo município; (iii) concessão de subvenções e

auxílios financeiros; (iv) delimitação genérica de contratos de concessão e permissão de serviços públicos ou de utilidade pública; (v) alienação de bens imóveis; (vi) ingresso em consórcios; e (vii) afastamento do Prefeito ou do Vice-Prefeito para tratar de assuntos da localidade ou particulares.

17. Dessa forma, a Propositura em tela, que autoriza o Município a se filiar à Associação Paulista de Municípios – APM não está entre as exceções.

18. Portanto, a nosso sentir, a matéria tratada no Projeto de Lei nº 50/2023 encontra-se na seara da Administração Pública, da alçada exclusiva do Prefeito, o qual analisa a conveniência e oportunidade das providências que noticiado Projeto de Lei pretende.

19. É ponto pacífico na doutrina, bem como na jurisprudência, que ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público.

20. De outra banda, ao Poder Legislativo, de forma primacial, cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração.

21. Logo, a ampliação dos atos administrativos que exigem prévia autorização legislativa para sua prática, além das hipóteses constitucionalmente previstas, tipifica ingerência indevida do Poder Legislativo na esfera de atribuições do Poder Executivo, a quem compete a administração geral do Município.

22. Por oportuno, Sérgio Resende de Barros, analisando a natureza das intrigantes leis autorizativas, ensina:

> *"Insistente na prática legislativa brasileira, a 'lei' autorizativa constitui um expediente, usado por parlamentares, para granjear o crédito político pela realização de obras ou serviços em campos materiais*

nos quais não têm iniciativa das leis, em geral matérias administrativas. Mediante esse tipo de 'leis', passam eles, de autores do projeto de lei, a co-autores da obra ou serviço autorizado. Os constituintes consideraram tais obras e serviços como estranhos aos legisladores e, por isso, os subtraíram da iniciativa parlamentar das leis. Para compensar essa perda, realmente exagerada, surgiu 'lei' autorizativa, praticada cada vez mais exageradamente. Autorizativa é a 'lei' que – por não poder determinar – limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder. O texto da 'lei' começa por uma expressão que se tornou padrão: 'Fica o Poder Executivo autorizado a...'. ***O objeto da autorização – por já ser de competência constitucional do Executivo – não poderia ser 'determinado', mas é apenas 'autorizado' pelo Legislativo. Tais 'leis', óbvio, são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento o Executivo se autorizar a si próprio, muito menos onde já o autoriza a própria Constituição. Elas constituem um vício patente."*** *(Leis Autorizativas, Revista da Instituição Toledo de Ensino, agosto a novembro de 2000, Bauru, p. 262) (g.n.)*

23. Cumpre trazer à baila, novamente, o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, anotando que:

"*A Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada*

com usurpação de funções é nula e inoperante". Sintetiza, ademais, que "*todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art.2º c/c o art.31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário."* (Direito Municipal Brasileiro, 15ª ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712).

24. Corroborando com este entendimento, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou a respeito do assunto por diversas oportunidades, vejamos:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 60, XXVI, DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. ALEGADA INCOMPATIBILIDADE COM OS ARTS. 18, E 25 A 28, TODOS DA CARTA DA REPÚBLICA. Dispositivo que, ao submeter à Câmara Legislativa distrital a autorização ou aprovação de convênios, acordos ou contratos de que resultem encargos não previstos na lei orçamentária, contraria a separação de poderes, inscrita no art. 2º da Constituição Federal. Precedentes. Ação julgada procedente". (STF, ADI 1.166- DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ilmar Galvão, 05-09-2002, v.u., DJ 25-10-2002, p. 24).

"CONSTITUCIONAL. CONVÊNIOS, ACORDOS, CONTRATOS, AJUSTES E INSTRUMENTOS CONGÊNERES. APROVAÇÃO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA: INCONSTITUCIONALIDADE. I. - Normas que subordinam convênios, ajustes, acordos e instrumentos congêneres celebrados pelo Poder Executivo estadual à aprovação da Assembléia Legislativa: inconstitucionalidade. II. - Suspensão cautelar da Lei nº l0.865/98, do Estado de Santa Catarina". (STF, ADI-MC 1.865-SC, Tribunal Pleno, Rel.

Min. Carlos Velloso, 04-09-1999, v.u., DJ 12-03-1999, p. 02).

"Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 20, inciso III do artigo 40 e a expressão 'ad referendum da Assembléia Legislativa' contida no inciso XIV do artigo 71, todos da Constituição do Estado de Santa Catarina. Pedido de Liminar. - Normas que subordinam convênio, ajustes, acordos e instrumentos congêneres celebrados pelo Poder Executivo estadual à aprovação da Assembléia Legislativa. Alegação de ofensa ao princípio da independência e harmonia dos Poderes (art. 2º da Constituição Federal). Liminar deferida para suspender, 'ex nunc' e até julgamento final, a eficácia dos dispositivos impugnados". (STF, ADIMC 1.857-SC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Moreira Alves, 27-08-1998, v.u., DJ 23- 10-1998, p. 02).

"Ação direta de inconstitucionalidade. Incisos XIII, XXIX e XXX do artigo 71 e § 1º do artigo 15, todos da Constituição do Estado da Bahia, promulgada em 05 de outubro de 1989. - Os incisos XIII e XIX do artigo 71 da Constituição do Estado da Bahia são ofensivos ao princípio da independência e harmonia dos Poderes (artigo 2º da Constituição Federal) ao darem à Assembléia Legislativa competência privativa para a autorização de convênios, convenções ou acordos a ser celebrados pelo Governo do Estado ou a aprovação dos efetivados sem autorização por motivo de urgência ou de interesse público, bem como para deliberar sobre censura a Secretaria de Estado. - Violam o mesmo dispositivo constitucional federal o inciso XXX do artigo 71 (competência privativa à Assembléia Legislativa para aprovar previamente contratos a ser firmados pelo Poder Executivo e destinados a concessão e permissão para exploração de serviços públicos) e a expressão 'dependerá de prévia autorização legislativa e' do § 1º do artigo 25 (relativa à concessão de serviços públicos), ambos da

> Constituição do Estado da Bahia. Ação julgada procedente em parte, para declarar a inconstitucionalidade dos incisos XIII, XXIX e XXX do artigo 71 e a expressão 'dependerá de prévia autorização legislativa e' do § 1º do artigo 25, todos da Constituição do Estado da Bahia, promulgada em 05 de outubro de 1989". (STF, ADI 462-BA, Tribunal Pleno, Rel. Min. Moreira Alves, 20-08-1997, v.u., DJ 18-02-2000, p. 54).
>
> "CONSTITUCIONAL. CONVÊNIOS, ACORDOS, CONTRATOS E ATOS DE SECRETÁRIOS DE ESTADO. APROVAÇÃO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA: INCONSTITUCIONALIDADE. I. - Norma que subordina convênios, acordos, contratos e atos de Secretários de Estado à aprovação da Assembléia Legislativa: inconstitucionalidade, porque ofensiva ao princípio da independência e harmonia dos poderes. C.F., art. 2º. II. - Inconstitucionalidade dos incisos XX e XXXI do art. 99 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. III. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente". (STF, ADI 676-RJ, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, 01-07-1996, v.u., DJ 29-11-1996, p. 47.155).

25. Na mesma linha foi o entendimento esposado no Parecer nº 2.290/2015, do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Mato Grosso, a adesão do Município à Associação, ao afirmar que prescinde de lei autorizativa por se tratar de ato de gestão do Poder Executivo:

> *"Com efeito, a adesão à associações e cooperativas não pode estar condicionada à edição de uma lei específica, sob pena de caracterizar intromissão indevida do Poder Legislativo nos atos de gestão privados do Poder Executivo (princípio da separação dos Poderes), até porque se de norma constitucional de eficácia plena, ou seja, que dispensa a normação infraconstitucional, tornando-se possível sua aplicação*

de maneira direta, imediata e integral, independendo-se, assim, de ato normativo de regulamentação."

26. Há, portanto, a possibilidade de o Município associar-se à entidade citada e pagar a contribuição prevista. Todavia, por se tratar de simples ato de administração, corroboramos com o entendimento majoritário acima citado, sendo, portanto, desnecessária a autorização legislativa para o ingresso pretendido pelo Município.

27. Noutra banda, não podemos olvidar que as contribuições associativas devem estar previstas na LDO e contar com recursos orçamentários. Nesse ponto, noto que há Parecer Técnico Contábil, exarado pelo Sr. Cláudio Domingues Vieira, observando que a referida contribuição anual prevista no valor de R$ 9.492,00 (nove mil, quatrocentos e noventa e dois reais) encontra-se dentro dos limites propostos na LDO/2023, considerada como despesa irrelevante.

28. Esclarece, ademais, que noticiado valor está dentro do limite disposto no art. 12 da LDO/2023, dispensando, desta forma, a apresentação de impacto orçamentário financeiro e a declaração do ordenador da despesa, nos termos do art. 16, incisos I e II da LC nº 101/00 - Lei de Responsabilidade Fiscal, concluindo não haver óbices de ordem orçamentária financeira o Projeto de Lei apresentado.

III – CONCLUSÃO

29. Ante o exposto, pela análise jurídica realizada, constatamos que o Projeto de Lei nº 50/2023, a princípio, independe de autorização legislativa para sua concretização, pelas razões expostas acima.

30. Por fim, imperioso registrarmos, que o presente Parecer não tem efeito vinculante, tampouco decisório, mas sim trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo, o que não vincula, por si só, a manifestação das Comissões Permanentes e a convicção dos membros desta

Edilidade, podendo os fundamentos aqui exarados serem utilizados ou não, assegurada a soberania do Plenário.

31. Feitas as colocações pertinentes para orientação dos nobres Vereadores, passamos a mencionar os requisitos regimentais a serem cumpridos quando da apreciação da matéria pelo Plenário do Legislativo Municipal:

SUPORTE JURÍDICO - O Projeto de Lei nº 50/2023 está amparado pelo artigo 6º, inciso I, da Lei Orgânica Municipal.

DISCUSSÃO ÚNICA – Nos termos do artigo 204, §3º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz.

QUÓRUM - Maioria simples, conforme preceitua o artigo 217, inciso I e § 1º, primeira parte, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz.

VOTAÇÃO SIMBÓLICA – Na forma do artigo 218, inciso I e § 1º, do Regimento Interno da Casa Legislativa Municipal.

É o parecer[2], que submetemos à apreciação dos nobres Edis.

Porto Feliz, 18 de agosto de 2023.

Dra. Thais Mussi Ferreira
Procuradora Legislativa – OAB/SP 262.478

[2] Este Parecer contém 10 (dez) laudas, todas rubricadas pela Procuradora signatária.