Birigüi, 30 de agosto 2019.

Parecer 78 /2019

Solicitante: **Felipe Barone Brito**
Presidente da Câmara Municipal de Birigüi

Assunto: Projeto de Lei 111/2019 – Institui o programa de pagamento por Serviços Ambientais – PSA, autoriza a Prefeitura Municipal a celebrar convênios e executar pagamento, através de serviços, mão de obra e maquinário aos provedores de serviços ambientais e dá outras providências.

Senhor Presidente:

Conforme determinado por Vossa Excelência, estamos enviando parecer sobre o Projeto em epígrafe, de autoria do Poder Executivo, que institui o programa de pagamento por Serviços Ambientais – PSA, autoriza a Prefeitura Municipal a celebrar convênios e executar pagamento, através de serviços, mão de obra e maquinário aos provedores de serviços ambientais e dá outras providências. Projeto registrado no Protocolo Geral desta Casa sob número 1893/2019, em 16 de agosto de 2019. Despachado para parecer em 29 de agosto de 2019. Recebido para parecer em 29 de agosto de 2019.

A respeito de convênios cabe aqui um breve esclarecimento sobre autorização legislativa para sua subscrição.

Câmara Municipal de Birigüi - SP
PROTOCOLO GERAL 2028/2019
Data: 02/09/2019 - Horário: 15:03
Legislativo - PARJU 78/2019

Os termos de convênios, na forma tão propagada conceitualmente, tomam por motivos ajustes feitos pelas administrações públicas. A diferença entre os ajustes firmados pelos convênios, dos ajustes firmados pelos contratos reside no fato de que nos primeiros há busca de objetivos comuns não antepostos, no segundo – contratos – a bilateralidade de posições, o objetivo de uma parte é o oposto da outra (ex. compra e venda, uma entrega um bem e a outra entrega o dinheiro).

Nos convênios os interesses são concorrentes, nos contratos são contrapostos. Apesar dessa situação, durante muito tempo exigiu-se autorização legislativa para a subscrição de convênios, obrigando, muitas vezes, os prefeitos a submeterem às câmaras para evitar a perda de oportunidade de receber apoio para o Município.

Contudo, o Supremo Tribunal Federal vem reiterando o entendimento no sentido de ser despicienda a necessidade de autorização legislativa para a sua subscrição, seja prévia ou posterior. Tal medida vem muito decorrer da compreensão de que os convênios, por serem formas muito próximas aos contratos, como estes devem ser tratados, não tendo que se submeter à prévia autorização legislativa, como acontece com aqueles últimos.

Por isto, apesar de terem sido durante longo tempo instrumentos que somente funcionavam mediante prévia autorização legislativa, hoje, perderam esta posição.

Teor da decisão que marcou o posicionamento do Supremo Tribunal Federal sobre o assunto:

> "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).

Outras decisões no âmbito do Supremo Tribunal Federal:

"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. 2.º 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).

O Tribunal do Estado de São Paulo possui várias decisões nesse sentido:

"DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 9.543, de 19 de junho de 2017, do Município de São José dos Campos, que autoriza o Poder Executivo a estabelecer convênio com empresas privadas que realizassem doarem à Edilidade e, em contrapartida, desejassem ter suas logomarcas gravadas ou impressas nos produtos dos alunos das unidades escolares da rede municipal de ensino. Lei autorizativa ou de delegação que não encontra sentido no ordenamento jurídico, vez que o Prefeito não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva ou mesmo concorrente competência. Violação flagrante à separação de Poderes (art. 5º, CE/SP). Inconstitucionalidade declarada. Doutrina e jurisprudência (do STF e deste Órgão Especial). AÇÃO PROCEDENTE.15"

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 7.617, de 13 de março de 2018, do Município de Guarulhos que "autoriza o Poder Executivo a realizar, a cada três meses, mutirão para a disponibilização gratuita de exames de prevenção ao câncer de mama - mamografias - 'Programa de Prevenção à Saúde da Mulher', e dá outras providências" Lei de origem parlamentar que, apesar de inspirada por boa intenção para atingir igualmente bons e nobres objetivos, mais que conferir faculdade ao Poder Executivo, impõe-lhe

e à Secretaria de Saúde, especialmente, tarefas próprias de administração, incluindo as de celebração de convênios com entidades da sociedade, conselhos municipais e demais órgãos públicos estaduais ou federais, competências estas últimas para as quais o Chefe do Poder Executivo não depende de autorização do Poder Legislativo Lei que não tem caráter programático, autorizativo ou permissivo, senão determinante de atuação administrativa, e que deve ser implementada, posta em prática e cumprida pelo Poder Executivo Poder que terá de se aparelhar com os meios funcionais, materiais e financeiros que permitam levar a cabo o cumprimento da lei impugnada Diploma, portanto, que nitidamente dispõe sobre a atividade administrativa, importando manifesta invasão da esfera constitucional de iniciativa e atuação do Poder Executivo, o que importa ofensa aos princípios da separação de poderes, de iniciativa e da reserva de administração (arts. 5º, caput, §§ 1º e 2º; 24, § 2º, "2"; 47, II, XI, XIV e XIX, "a", da Constituição do Estado, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta) Inconstitucionalidade configurada. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (...) Ação julgada procedente18".

Nossa Lei Orgânica do Município em seu artigo 168 disciplina a respeito do tema:

Art. 168 - O Município implementará sua política social através da criação de organismos administrativos, bem como firmando convênios com a União, Estado ou entidades privadas, ou consórcios com outros Municípios.

A Constituição Federal, respirando os ares da atual compreensão de viver o mundo para todos, abriu espaço para o tema meio ambiente definindo garantias para todos com relação à preservação de recursos e manejo dos bens e valores ambientais. Nesse sentido, a Constituição Federal foi enfática ao estabelecer que *"todos tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado"*, (artigo 225 caput da CF).

O Município, por sua vez, tem obrigações com os cuidados em relação ao meio ambiente, previstos na própria Constituição Federal, assumindo competências e deveres, em igualde de participação com a União e os estados.

Esclarece que as despesas relacionadas ao projeto onerarão dotação própria consignada no orçamento municipal vigente, suplementadas se necessário.

Desse modo opinamos pela legalidade do presente projeto e submetemos à alta consideração de Vossa Excelência, e aos demais membros da Casa, para tomarem as providências que entenderem cabíveis.

É o parecer.

Fernando Baggio Barbiere
Advogado