PROCURADORIA LEGISLATIVA

Parecer nº 255/2025

Projeto de Lei n.º 2.005/2025

Interessado: Presidente da Câmara Municipal, Cícero Aparecido de Melo.

Assunto: Projeto de Lei n° 2.005/2025, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, que "autoriza o Poder Executivo a celebrar convênio com o governo do Estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria Municipal de Educação, para a execução de obras de reforma na Escola Municipal Adalgisa Feijó Nunes, e dá outras providências".

EMENTA: Direito Constitucional. Direito Administrativo. Processo Legislativo. Projeto de Lei que "autoriza o Poder Executivo a celebrar convênio com o governo do Estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria Municipal de Educação, para a execução de obras de reforma na Escola Municipal Adalgisa Feijó Nunes, e dá outras providências". Iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo Municipal. Análise da juridicidade. Da violação ao Princípio Constitucional da Separação dos Poderes. Da previsão na Lei Orgânica do Município. Da inexistência de extirpação do ordenamento jurídico.

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 26/09/2025 13:38:57 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 4SYC-7VAX-16R9-4RRD

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, que "autoriza o Poder Executivo a celebrar convênio com o governo do Estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria Municipal de Educação, para a execução de obras de reforma na Escola Municipal Adalgisa Feijó Nunes, e dá outras providências".

Os autos encontram-se instruídos com a redação do projeto de lei e a justificativa no corpo da mensagem.

Eis a síntese do necessário para prosseguir.

É o relatório, passo a opinar.

2. PRELIMINARMENTE. DA NATUREZA JURÍDICA DO PARECER JURÍDICO

Os pareceres jurídicos são atos resultantes do exercício da função consultiva da Procuradoria, no sentido de alertar para eventuais inconformidades que possam estar presentes. Conforme leciona Hely Lopes Meirelles na obra Direito Administrativo Brasileiro, 41ª ed., Malheiros Editores: São Paulo, 2015, p. 204, "O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva".

Nesse diapasão, a função consultiva desempenhada pela Procuradoria Legislativa não é vinculante, motivo pelo qual é possível, se for o caso, que os agentes políticos formem suas próprias convicções em discordância com as opiniões manifestadas por meio do parecer jurídico.

3. DO PRAZO RAZOÁVEL PARA ELABORAÇÃO DE PARECER JURÍDICO OPINATIVO

Importante ressaltar que, tendo em vista que esta Procuradoria possui apenas **2 (dois) Procuradores** desempenhando suas funções nesta Câmara Municipal, e, ainda, possuem diversas outras atribuições, além da presente determinada por Vossa Excelência, recomenda-se

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 26/09/2025 13:38:57 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 4SYC-7VAX-16R9-4RRD

a viabilidade de encaminhar os projetos, mensagens e suas justificativas, além de procedimentos administrativos, **com antecedência mínima de 15 (quinze) dias, para a sua análise**, tendo em vista que demandam tempo para estudos jurídicos e elaboração, dada a complexidade das proposições.

Como se sabe, não há uma **lei** ou **resolução** regulamentando a Procuradoria-Geral Legislativa, nesta Edilidade, **nem há dispositivo normativo dispondo sobre os prazos para emissão de parecer e/ou opinativos no âmbito desta Procuradoria**.

Dessa forma, enquanto não for regulamentada e/ou disciplinada a Procuradoria-Geral Legislativa, sugere-se a aplicação da **Lei n° 9.784/99** (regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal):

> **Art. 42. Quando deva ser obrigatoriamente ouvido um órgão consultivo, o parecer deverá ser emitido no prazo máximo de quinze dias, salvo norma especial ou comprovada necessidade de maior prazo**.

O Superior Tribunal de Justiça, recentemente, editou Súmula nos seguintes termos:

> **Súmula 633: A Lei n. 9.784/1999, especialmente no que diz respeito ao prazo decadencial para a revisão de atos administrativos no âmbito da Administração Pública federal, pode ser aplicada, de forma subsidiária, aos estados e municípios, se inexistente norma local e específica que regule a matéria**.

No mesmo sentido, o Código de Processo Civil dispõe:

> **Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente**.

Reitere-se que, conforme explicado acima, trata-se de praxe jurídica alertando a Administração Pública sobre a necessidade de prazo razoável para elaboração de parecer jurídico.

4. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

4.1 DO CRIVO CONSTITUCIONAL E DO EXAME PERANTE O ORDENAMENTO JURÍDICO

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 26/09/2025 13:38:57 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 4SYC-7VAX-16R9-4RRD

4.1.1 DA EXISTÊNCIA DE INTERESSE LOCAL E DA COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR SOBRE A MATÉRIA

Inicialmente é de se notar que o projeto de lei que autoriza o Poder Executivo a celebrar convênio com o governo do Estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria Municipal de Educação, para a execução de obras de reforma na Escola Municipal Adalgisa Feijó Nunes, e dá outras providências é assunto de interesse local. Desse modo, patente a competência do Município para legislar sobre o tema (art. 30, inciso I, da CRFB), conforme abaixo transcrito:

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

Tal prerrogativa abrange questões que afetam diretamente a administração e a organização da máquina pública municipal. Nesse contexto, a matéria em apreço insere-se claramente no âmbito de interesse local. Além disso, a autonomia municipal, garantida pelo artigo 18 da Constituição Federal, inclui os poderes de auto-organização, autolegislação, autogoverno e autoadministração.

Corroborando o exposto, na lição do doutrinador Hely Lopes Meirelles, em sua obra Direito Municipal Brasileiro, 16º ed., entende-se que:

> **Interesse local não é interesse exclusivo do Município**; não é interesse único dos munícipes. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. **O que define e caracteriza o "interesse local", inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União. [Grifou-se]**

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 26/09/2025 13:38:57 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 4SYC-7VAX-16R9-4RRD

Esclarecido esse primeiro quesito, a Lei Orgânica desta municipalidade dispõe que cabe ao Prefeito, assim como outros legitimados, iniciativa de leis complementares e ordinárias:

> Art. 38 A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador, **ao Prefeito** e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica. (Grifo nosso)

No mesmo sentido, o Regimento Interno da Câmara de Itapecerica da Serra:

> Art. 192 Projeto de Lei é a proposição que tem por fim regular toda matéria de competência da Câmara e sujeita à sanção do Prefeito.
> Parágrafo único. A apresentação dos Projetos de Lei Complementar ou Ordinária será:
> I - do Vereador;
> II - da Mesa da Câmara;
> III - das Comissões Permanentes;
> **IV - do Prefeito;** (Grifo nosso)
> V - de, no mínimo, cinco por cento do eleitorado (CF, arts. 29 e 61)

Nesse diapasão, não há que se falar em vício de natureza formal, pois se trata de projeto de lei de iniciativa do Chefe do Executivo.

4.1.2 DO PRISMA MATERIAL. DA PREVISÃO NA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. DO ENTENDIMENTO DO STF E DO TJ/SP. DA AUSÊNCIA DE EXTIRPAÇÃO DO ORDENAMENTO JURÍDICO. DA SUGESTÃO DE ALTERAÇÃO DA LEI ORGÂNICA. DO RECEBIMENTO DO PROJETO DE LEI

Os convênios administrativos são tratados na Lei Orgânica do Município, conforme abaixo transcrito:

> **Art. 7º** O Município poderá realizar obras e serviços de interesse

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 26/09/2025 13:38:57 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 4SYC-7VAX-16R9-4RRD

> comum, sempre respeitada a legislação aplicável e **mediante autorização da Câmara Municipal**, através de:
>
> I - convênio com o Estado de São Paulo, a União ou entidades particulares;
>
> (...)
>
> **Art. 24** **Cabe à Câmara Municipal com a sanção do Prefeito**, dispor sobre todas as matérias de competência do Município, especialmente sobre: (...)
>
> XIII - autorização para aprovar convênios, acordos ou contratos de que resulte para o Município encargos não previstos na Lei Orçamentária;
>
> (...)
>
> XVIII - resolver definitivamente sobre convênios, consórcios ou acordos que acarretam encargos ou compromissos onerosos ao patrimônio municipal.
>
> (...)
>
> **Art. 58** Compete, privativamente, ao Prefeito: (...)
>
> XIV - firmar convênios e consórcios e celebrar ajustes e contratos de interesse municipal, **com aval do Legislativo**, sob pena de nulidade e obedecidos os requisitos e exigências da legislação em vigor; (Grifo nosso)

Nesse sentido, é possível interpretar, da leitura das disposições legais acima, que todo e qualquer convênio a ser realizado pelo Município, de autoria do Chefe do Executivo, precisa de autorização ou aval da Câmara Municipal, seja o que acarrete encargos ou compromissos onerosos (art. 24, XVIII) ou acarrete encargos não previstos na Lei Orçamentária (art. 24, XIII) ou não acarrete qualquer encargo (art. 58, XIV), o que compatibiliza o projeto de lei, em análise, com as exigências da Lei Orgânica Municipal.

Em sentido diametralmente oposto, o STF e o TJ/SP possuem entendimentos consolidados no sentido de que as realizações de convênios, pelo Poder Executivo, não dependem de autorização legislativa, sob pena de ferir o Princípio Constitucional da Separação de Poderes (art. 2º c/c art. 60, §4º, III, CF/88), conforme abaixo citado:

> Ação Direta de Inconstitucionalidade. Constituição do Estado de Minas Gerais. Artigo 181, incisos I e II. Acordos e convênios celebrados entre Municípios e demais entes da Federação. Aprovação prévia da Câmara Municipal. Inconstitucionalidade. Art. 2º da Constituição Federal. **Este Supremo Tribunal, por meio de reiteradas decisões, firmou o entendimento de que as normas que subordinam a celebração de**

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 26/09/2025 13:38:57 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 4SYC-7VAX-16R9-4RRD

convênios em geral, por órgãos do Executivo, à autorização prévia das Casas Legislativas Estaduais ou Municipais, ferem o princípio da independência dos Poderes, além de transgredir os limites do controle externo previsto na Constituição Federal.
Precedentes: ADI nº 676/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso e ADI nº 165/MG, Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Ação direta que se julga procedente" (ADI 770/MG, Rel. Min. Ellen Gracie).

"DIREITO CONSTITUCIONAL. CONVÊNIOS: AUTORIZAÇÃO OU RATIFICAÇÃO POR ASSEMBLEIA LEGISLATIVA. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO XXI DO ART. 54 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ, QUE DIZ: 'Compete, privativamente, à Assembleia legislativa: XXI - autorizar convênios a serem celebrados pelo Governo do Estado, com entidades de direito público ou privado e ratificar os que, por motivo de urgência e de relevante interesse público, forem efetivados sem essa autorização, desde que encaminhados à Assembleia Legislativa, nos noventa dias subsequentes à sua celebração'.
1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que a regra que subordina a celebração de acordos ou convênios firmados por órgãos do Poder Executivo à autorização prévia ou ratificação da Assembleia Legislativa, fere o princípio da independência e harmonia dos poderes (art. 2º, da C.F.). Precedentes. 2. Ação Direta julgada procedente para a declaração de inconstitucionalidade do inciso XXI do art. 54 da Constituição do Estado do Paraná" (ADI 342/PR, Rel. Min. Sydney Sanches).

Ação direta de inconstitucionalidade. Artigos 27, inc. XVI, 67, inc. I, 77, inc. V, 118, inc. XI, 227, §1º e 357, todos da Lei Orgânica do Município de Ourinhos. **Instituem necessidade de autorização legislativa prévia à celebração de convênios e consórcios. Inconstitucionalidade, por ocorrer invasão da esfera de competência exclusiva do Poder Executivo. Descabimento. Desrespeito aos artigos 5º, caput, 47, incisos II e XIX, alínea 'a' e 144 da Constituição do Estado. Ação procedente. (ADI nº 2059810-47.2015.8.26.0000. Julgamento em 12/08/2015).**
EMENTA: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Artigo 12, incisos XV e XVI, da Lei Orgânica do Município de Jandira. **Norma que dispõe sobre a necessidade de autorização da Câmara Municipal para elaboração de convênios com entidades públicas e particulares, bem como consórcios com outros municípios. Iniciativa parlamentar. Inconstitucionalidade por violação ao princípio da separação, independência e harmonia entre os Poderes. Procedência da ação.** (0038171- 12.2012.8.26.0000. Julgamento em 10/04/2013).

Nesse diapasão, apesar de o entendimento do Poder Judiciário ser no sentido de que não há necessidade de autorização legal para realização de convênio por parte do Poder Executivo, sendo a lei com esse teor considerada inconstitucional, em âmbito local, a Lei Orgânica ainda exige a autorização ou aval do Poder Legislativo (Câmara Municipal), não tendo sido extirpada do ordenamento jurídico até o presente momento, não podendo ser desconsiderada.

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 26/09/2025 13:38:57 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 4SYC-7VAX-16R9-4RRD

Nesse cenário, sugere-se a alteração da Lei Orgânica Municipal para retirar a exigência de aval ou autorização da Câmara Municipal para os Convênios a serem realizados pelo Poder Executivo. Assim, enquanto o teor da Lei Orgânica, no que concerne a essa matéria, não for extirpado do ordenamento jurídico, seja através do Controle de Constitucionalidade, seja através da alteração pelo devido processo legislativo, deve ser seguido.

4.3 DO EXAME DA REGULARIDADE FORMAL

Consoante dispõe o art. 180-A, do Regimento Interno da Câmara Legislativa de Itapecerica da Serra (Resolução nº 105/2010), a Presidência desta casa poderá encaminhar a proposição, previamente, à assessoria jurídica da Câmara, para análise de sua regularidade formal em relação aos incisos do art. 180.

Nesse sentido, inexistentes irregularidades formais.

5 DA CONCLUSÃO.

Diante do quadro fático e jurídico vislumbrado, **OPINO pelo recebimento do do projeto de lei, em análise, podendo seguir seu trâmite regimental, por estar em conformidade com a Lei Orgânica Municipal, apesar das considerações sobre o seu teor realizadas pelo Poder Judiciário.** Ato contínuo, remetam-se os autos às Comissões de Justiça e Redação; Finanças e Orçamento; Obras, Serviços Públicos, Atividades Privadas e Transporte;

É o parecer. Encaminho os autos à autoridade competente, elevada à consideração superior.

Itapecerica da Serra, 26 de setembro de 2025.

ARTHUR CÉSAR ALBUQUERQUE DE SOUSA
PROCURADOR

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 26/09/2025 13:38:57 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 4SYC-7VAX-16R9-4RRD