



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Birigüi – 26 de abril de 2022.

Parecer: 55/2022 Parecer

Solicitante: César Pantarotto Júnior

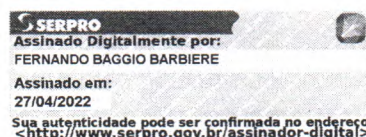
Presidente da Câmara Municipal de Birigüi

Assunto: Projeto de Lei 56/2022 – “Autoriza a celebração de termo de colaboração entre o Município de Birigüi e a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE), no valor de R\$ 468.000,00 (quatrocentos e sessenta e oito mil reais), nos termos que especifica, e dá outras providências”.

Senhor Presidente:

Conforme determinado por Vossa Excelência, estamos enviando parecer sobre o projeto em epígrafe, de autoria do Executivo Municipal que autoriza a celebração de termo de colaboração entre o Município de Birigüi e a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE), no valor de R\$ 468.000,00 (quatrocentos e sessenta e oito mil reais), nos termos que especifica, e dá outras providências. Projeto registrado no Protocolo Geral desta Casa sob número 1471/2022, em 26 de abril de 2022. Despachado para parecer em 26 de abril de 2022. Recebido para parecer em 26 de abril de 2022.

O parecer jurídico é um instrumento que visa o assessoramento do parlamentar, para melhor elucidar de questões relevantes, inerentes da atividade. Sua natureza é meramente opinativa, sendo vinculante apenas quando a lei determinar, não sendo considerado um ato administrativo, e, também não afasta critérios de conveniência e oportunidade inerentes ao mandato parlamentar.





Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Nesse sentido:

Ementa: CONSTITUCIONAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. AUSÊNCIA DE EFICÁCIA VINCULATIVA DE PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO. INEXISTÊNCIA DE EFEITOS CONCRETOS. OBJETO NÃO SUSCETÍVEL DE CONTROLE VIA ADPF. 1. O parecer jurídico de caráter meramente opinativo, editado por órgão da Advocacia Pública no exercício de seu mister constitucional de consultoria e assessoramento jurídico aos Entes públicos (art. 132 da CF), não se qualifica como ato do poder público suscetível de impugnação via arguição de descumprimento de preceito fundamental, uma vez que não produz, por si só, nenhum efeito concreto que atente contra preceito fundamental da Constituição Federal. 2. Agravo regimental conhecido e desprovido. ADPF 412 AgR Órgão julgador: Tribunal Pleno Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES Julgamento: 20/12/2019 Publicação: 27/02/2020

O Conselho Federal da OAB – Ordem dos Advogados do Brasil editou através da Comissão Nacional da Advocacia Pública a seguinte súmula:

Súmula 2 - A independência técnica é prerrogativa inata à advocacia, seja ela pública ou privada. A tentativa de subordinação ou ingerência do Estado na liberdade funcional e independência no livre exercício da função do advogado público constitui violação aos preceitos Constitucionais e garantias insertas no Estatuto da OAB.

Os termos de convênios, na forma tão propagada conceitualmente, tomam por motivo ajustes feitos pelas administrações públicas. A diferença entre os ajustes firmados pelos convênios, dos ajustes firmados



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

pelos contratos reside no fato de que nos primeiros há busca de objetivos comuns não antepostos; no segundo – contratos – há bilateralidade de posições, o objeto de uma parte é oposto de outra (compra e venda: uma entrega um bem; a outra entrega dinheiro).

Nos convênios os interesses são concorrentes, nos contratos contrapostos, dessa forma 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 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 os contratos.

Eis Jurisprudência nesse sentido:

Julgamento da ADI 472, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 20.8.1997, oportunidade em que esta Corte assentou que a exigência de prévia autorização legislativa para a realização de contratos de concessão de serviços públicos viola o art. 2º da Constituição Federal. Confira-se a ementa do aludido julgado:

“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



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Governo do Estado ou a aprovação dos efetivados sem autorização pormotivo 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". (grifei) Destaque-se, ainda, excerto do voto do Min. Moreira Alves, Relator da ADI 472: "Dispõem, respectivamente, o inciso XXX do artigo 71 e o § 1º do artigo 25 da Constituição do Estado da Bahia: 'Artigo 71 - Além de outros casos previstos nesta Constituição compete privativamente à Assembléia Legislativa: XXX - aprovar previamente contratos a serem firmados pelo Poder Executivo, destinados a concessão e permissão para exploração de serviços públicos, na forma da lei'; e 'Artigo 25 - § 1º - A concessão de serviços públicos dependerá de prévia autorização legislativa e far-se-á sempre mediante licitação pública, ressalvados os casos previstos em lei'. Também com relação a esses dois dispositivos tenho-os por inconstitucionais, uma vez que ofendem o artigo 2º da Constituição Federal. Com efeito, em ambos se estabelece uma autorização prévia do Poder Legislativo - à semelhança do que ocorre com os convênios, convenções ou acordos celebrados pelo Poder Executivo - que se torna um pressuposto de validade das concessões ou permissões para a exploração de serviços públicos, e, portanto, uma forma de participação na formação desses atos, o que, evidentemente, não se compadece com o



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

poder de fiscalização 'a posteriori' que, pela Constituição Federal, incumbe ao Poder Legislativo com relação ao exercício da direção da administração que cabe ao Poder Executivo. Observo, apenas, que a inconstitucionalidade do § 1º do artigo 25 abarca somente a expressão 'dependerá de prévia autorização legislativa', porquanto a exigência da licitação pública para a concessão de serviços públicos decorre do artigo 175, caput, da Constituição Federal. 3. Em face do exposto, julgo procedente, em parte, a presente ação direta, para declarar a inconstitucionalidade dos incisos XIII, XXIX e XXX do artigo 71 e a expressão 'dependerá de prévia autorização legislativa do § 1º do artigo 25, todos da Constituição do Estado da Bahia, promulgada em 05 de outubro de 1989". (grifei)

Ocorre que quando há uma contraprestação pecuniária por parte do poder público o entendimento é pela necessidade de autorização legislativa para que se proceda o respectivo convênio.

Eis jurisprudência nesse sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Inciso XIV do artigo 27 e inciso XV e parágrafo único do artigo 28, ambos da Lei Orgânica da Estância Turística de AVARÉ. 1) Estabelecimento de necessidade de lei da Câmara Municipal para a autorização de formalização de consórcios com outros municípios. Inconstitucionalidade (art. 144 da CE). Incompatibilidade com a reserva da administração (arts. 5º e 47, II, XIV E XIX, 'A', da CE). Afronta ao princípio da separação dos poderes. Inconstitucionalidade do inciso XIV do artigo 27 declarada com efeitos ex tunc. 2) Previsão de lei específica para a autorização de convênios, acordos ou contratos que resultem para o município encargos não previstos na lei orçamentária. Constitucionalidade. Precedente do STF (ADI 331-PB, Tribunal Pleno. Rel. Gilmar Mendes, 03-04-2014. V.U. DJE 02/05-2014).



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Reconhecimento da constitucionalidade do inciso XV e parágrafo único do artigo 28. PARCIAL PROCEDÊNCIA DA AÇÃO (ADI nº 2110196-76.2018.8.26.0000, 27-3-2019, Rel. Cristina Zucchi, v.u.)

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 nº 331-PB, Plenário, 3-4-2014, Rel. Gilmar Mendes, v.u.)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Casa Branca. Lei Orgânica Municipal, art. 6º, inciso XIV. Autorização ou aprovação legislativa para a formalização de convênios, acordos ou contratos que resultem em encargos não previsto na lei orçamentária. Violação aos art. 5º, 47, II e XIV da Constituição do Estado. Inocorrência. O artigo 6º, inciso XIV da Lei Orgânica do Município de Casa Branca dispõe que "cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, dispor sobre as matérias de competência do Município e especialmente: [...] XIV - autorizar ou aprovar convênios, acordos ou contratos de que resultem, para o Município, em encargos não previstos na lei orçamentária". O dispositivo legal, respeitando o princípio da simetria, limita-se a reproduzir o disposto no artigo 20, XIX, da Constituição do Estado ("compete à Assembleia Legislativa, com a sanção do Governador, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, ressalvadas as especificadas no artigo 20, e especialmente sobre [...] autorizar ou aprovar convênios, acordos ou contratos de que resultem para o Estado encargos não previstos na lei orçamentária"), não se entrevendo a



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

inconstitucionalidade suscitada. Precedentes do STF e deste Órgão Especial. Ação improcedente. ADI nº 2071574-20.2021 Órgão Especial

De acordo com o artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal há necessidade neste caso de estimativa de impacto financeiro e declaração do ordenador de despesas como segue:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes; II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Em relação ao artigo 25 da referida lei de responsabilidade fiscal as exigências em relação a entidade estão supridas com a documentação juntada no presente projeto.

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde. § 1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias: I - existência de dotação específica; II - (VETADO) III - observância do disposto no inciso X do art. 167 da Constituição; IV - comprovação, por parte do beneficiário, de: a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

dele recebidos; b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde; c) observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal; d) previsão orçamentária de contrapartida. § 2º É vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada. § 3º Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social.

Assim existe a necessidade de juntar os documentos que o artigo 16 da lei de responsabilidade fiscal exige para que o projeto se torne devidamente legal.

Assim, opinamos pela ilegalidade da propositura e submetemos o presente à alta consideração de Vossa Excelência, e aos demais membros da Casa.

Birigui, 26 de abril de 2022

SERPRO
Assinado Digitalmente por:
FERNANDO BAGGIO BARBIERE
Assinado em:
27/04/2022
Sua autenticidade pode ser confirmada no endereço:
<<http://www.serpro.gov.br/assinador-digital>>

Fernando Baggio Barbieri

Advogado