

**PARECER PRÉVIO Nº 08/2020**

**REF.: PROCESSO Nº 1.265/2020**

**PROJETO DE LEI CM Nº 25/2020**

**INTERESSADO: COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO**

**AUTOR DO PROJETO: VEREADOR RODOLFO DONETTI**

**ASSUNTO:** Projeto de Lei dispendo sobre a instituição do Programa "Escola Cívico-Militar Municipal" na educação do Ensino Fundamental I.

À

Comissão de Justiça e Redação.

Trata-se de Projeto de Lei de autoria do nobre Vereador Rodolfo Donetti, protocolizado nesta Casa no dia 12 de março de 2020, dispendo sobre a instituição do Programa "Escola Cívico-Militar Municipal" na educação do Ensino Fundamental I, prevendo a criação das funções de Coordenador Cívico-Militar e de Instrutor de Alunos, e, ainda, autorizando a Prefeitura Municipal de Santo André a assinar termo de cooperação ou convênio com o Governo do Estado de São Paulo e/ou com o Governo Federal para estruturar a execução do mencionado programa.

Segundo o ilustre Vereador-autor, em sua justificativa, o projeto "tem por objetivo, dentro do campo de prevenção, o resgate da cidadania e da reverência aos valores sociais por parte dos alunos, visando desenvolver no corpo discente um maior senso cívico e patriótico, com respeito aos valores e às instituições".

Em que pese a preocupação do nobre Edil com o tema, entendemos, salvo melhor juízo, que a propositura apresenta **VÍCIO DE**



**INICIATIVA**, o que acarreta a sua **INCONSTITUCIONALIDADE**, pois não é dado ao Poder Legislativo adentrar na esfera da gestão administrativa municipal, competência essa exclusiva do Poder Executivo, à luz do princípio da independência e harmonia entre os Poderes, insculpido no art. 2º da Carta da República.

Como se sabe, é **INCONSTITUCIONAL** qualquer ato do Legislativo que tenha por escopo disciplinar matéria de iniciativa exclusiva do Executivo, ou que venha autorizar o Chefe do Poder Executivo a executar determinada atribuição, ainda mais quando esta autorização não foi por ele requerida.

Assim também tem sido o entendimento do Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo, que tem declarado reiteradamente a inconstitucionalidade de leis municipais dessa natureza:

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 4.764/00, DO MUNICÍPIO DE CATANDUVA, QUE INSTITUI PROGRAMA ESCOLAR ‘CÂMARA VAI À ESCOLA – CÂMARA-MIRIM’ – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – INVASÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO – VIOLAÇÃO DOS ARTS. 5º, 24, § 2º, 1 E 2, 25, 47, II, XIV E XIX, ‘a’, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO – AÇÃO PROCEDENTE.** “A Lei Municipal, de iniciativa parlamentar, instituiu o programa ‘Câmara vai à Escola – Câmara Mirim’. Em se tratando de disposições referentes ao serviço público de ensino, caberia tão somente ao Poder Executivo a iniciativa legislativa. Além disso, o gerenciamento dos serviços públicos municipais cabe à Administração Pública, a qual é dotada dos instrumentos e recursos para, mediante critérios de discricionariedade autorizados pela lei, analisar a conveniência e oportunidade de medidas como as que ora são discutidas. Destarte, porque constatadas a inconstitucionalidade formal e a inconstitucionalidade material ante a usurpação de prerrogativa exclusiva do Poder Executivo de perquirir da conveniência e oportunidade de



implantar programa escolar com reflexos nas atribuições de suas secretarias e servidores, declara-se a inconstitucionalidade da lei em análise.”

(Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 994.09.224383-1 - São Paulo - Órgão Especial - Relator: Artur Marques – publ. 05.04.2010 - V.U.)

Igualmente, entendemos que a referida propositura é **ILEGAL**, por afrontar o artigo 42 da Lei Orgânica de Santo André, ao iniciar o processo legislativo relativo a: criação de cargos ou funções públicas na administração direta e indireta ou aumento de sua remuneração (II); organização administrativa do Executivo (III); serviços públicos (inciso IV); servidores públicos e provimento de cargos (V) e atribuições das secretarias e órgãos da administração (VI).

Afora isso, é necessário ainda enfrentar outras questões sob o aspecto legal e constitucional do projeto de lei ora em análise.

A celebração de convênios por parte do Poder Executivo é matéria estritamente administrativa, pois configura típico ato de gestão, de condução dos negócios públicos municipais, sendo, portanto, de exclusiva alçada do Poder Executivo. A exigência de autorização legislativa fere o “princípio da independência dos Poderes”, consagrado expressamente no art. 2º da Constituição Federal.

O assunto é pacífico na jurisprudência pátria. O Supremo Tribunal Federal, guardião da Constituição da República, tem declarado, de forma reiterada, a **inconstitucionalidade de dispositivos que exigem autorização legislativa para assinatura de convênios**, por considerá-los violadores dos princípios da harmonia e independência dos Poderes.

Confira-se:



**“Municípios: convênios intermunicipais ou de cooperação com a União e o Estado; submissão à autorização prévia das Câmaras Municipais: plausibilidade da arguição de inconstitucionalidade, já reconhecida – com base na invocação do princípio da independência dos Poderes...”** (ADIn. Nº 770-0-MG, Tribunal Pleno, medida cautelar, unânime, julg. 26.8.92, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, reqte.: Procurador-Geral da República, reqda.: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais – RTJ 144/155).

O Mestre Toshio Mukai, alinhado à posição do STF, também chegou a semelhante conclusão em artigo publicado em 1989, sob o título **“Inconstitucionalidade de aprovação prévia pela Câmara Municipal de Convênios a serem celebrados pelo Executivo”**, no qual faz a seguinte recomendação:

“Em face das considerações expendidas e, em especial, levando-se em consideração dos precedentes jurisprudenciais mencionados, que traçam orientação pacífica na matéria, de nossa mais alta Corte, **sugerimos às Câmaras Municipais que, por ocasião da elaboração de suas Leis Orgânicas Municipais, não insiram nelas disposições da espécie, isto é, que façam depender de autorização legislação a celebração de convênios com entidades públicas ou particulares pelo Executivo, por serem, como vimos, e também em face da nova Constituição, absolutamente inconstitucionais.**”

A propósito, **cumpr** registrar que **o inciso XII do art. 8º da Lei Orgânica do Município de Santo André**, dispondo sobre exigência de autorização legislativa para assinatura de convênios, **foi declarado inconstitucional** pelo egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (ADIn nº 149.484-0/5-00).



É preciso também dizer que, ainda que não houvesse o referido dispositivo da LOM sido declarado inconstitucional, mesmo assim não teria qualquer cabimento a pretensão contida no PL CM 25/2020, pois, de acordo com a orientação da Consultoria NDJ, “com a devida vênia, é um contrassenso autorizar quem não pediu autorização. Com efeito, a autorização dada pela Câmara ao Executivo Municipal somente poderá ocorrer se o Prefeito a tiver solicitado, isto é, se o Chefe do Executivo, for efetivamente o destinatário da autorização legislativa, pois cabe a este, tendo em vista o interesse público envolvido, julgar a conveniência e oportunidade de sua implementação”. Como isso não ocorreu no caso presente, não pode o Legislativo, por sua conta, outorgar ao Executivo a autorização pretendida, **sob pena de afrontar o princípio constitucional da moralidade**.

Não bastasse isso, e tendo em vista as disposições contidas no art. 5º c/c a do 6º do PL CM nº 25/2020, a respeito do pagamento de gratificação aos integrantes da Polícia Militar que venham a exercer a função de Instrutor de Alunos na Escola Cívico-Militar, cabe mais um alerta.

De acordo com o regramento instituído pelo artigo 62 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, os Municípios somente podem contribuir para o custeio de despesas de competência de outros entes da Federação se houver autorização na lei de diretrizes orçamentárias (LDO), na lei orçamentária anual (LOA) e que seja celebrado convênio, acordo, ajuste ou instrumento congênera, conforme sua legislação.

Conforme explicam Flávio C. de Toledo Jr. E Sérgio Ciquera Rossi<sup>1</sup>, “agora, para que tal despesa continue ocorrendo, a mera e genérica autorização orçamentária não é mais suficiente, é preciso que essa ajuda

---

<sup>1</sup> Lei de Responsabilidade Fiscal, comentada artigo por artigo, 2ª edição, julho/2002, Editora NDJ Ltda.



financeira esteja detalhada em instrumento anterior ao orçamento anual: a lei de diretrizes orçamentárias, que tem a natureza de um pré-orçamento detalhista”.

Face ao exposto, conclui-se, s.m.j., pela **ilegalidade e inconstitucionalidade** do Projeto de Lei CM nº 25/2020, motivo pelo qual não deve prosperar em sua tramitação legislativa.

Por fim, tendo em vista que este parecer prévio não tem natureza vinculativa, entendemos, s.m.j., que o **quórum** para eventual aprovação é de **maioria absoluta**, nos termos do artigo 36, § 1º, da Lei Orgânica de Santo André, por tratar a propositura da criação de funções públicas, remuneração de servidores e, portanto, de matéria orçamentária, como explicado acima.

É o nosso parecer prévio, de natureza meramente opinativa e informativa, que submetemos a superior apreciação dessa Douta Comissão de Justiça, sem embargo de opiniões em contrário, que sempre respeitamos.

Assistência Jurídica Legislativa, em 22 de abril de 2020.

**MIRTES MIGUEL DA SILVA**

**OAB/SP 78.046**

