



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS
Procuradoria Jurídica

Parecer nº 026/2023

Projeto de Lei nº 082/2023, que “Autoriza o Poder Executivo a firmar contratos de prestação de serviços e termos de cooperação com serviços sociais autônomos para a realização de políticas públicas locais”. Inconstitucionalidade.

Trata-se de solicitação de parecer formulada pela Vereadora Maria Helena Duarte, datada de 14/04/2023, acerca do Projeto de Lei nº 082/2023, que “Autoriza o Poder Executivo a firmar contratos de prestação de serviços e termos de cooperação com serviços sociais autônomos para a realização de políticas públicas locais”. Recebida a solicitação de parecer em 18/04/2023. Autuado e rubricado até fls. 06.

Inicialmente, cumpra consignar que convênios, termos de cooperação e outros instrumentos congêneres caracterizam-se como **atos de gestão** na condução de negócios e compromissos ao âmbito da municipalidade, que por sua vez estão dentro do âmbito do Poder Executivo, nos termos da Constituição Federal:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:
VI - dispor, mediante decreto, sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)
a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

Na mesma linha, a Constituição Estadual:

Art. 82. Compete ao Governador, privativamente:
VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual;



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

XXI - celebrar convênios com a União, o Distrito Federal, com outros Estados e com Municípios para a execução de obras e serviços;

Tratando-se de matéria que se caracteriza como tipicamente executiva, não cabe à Câmara Municipal autorizar ou não, entretanto, nada impede o exercício do seu poder fiscalizatório para verificar o cumprimento dos parâmetros constitucionais, o que se dá *a posteriori*.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal vem reiteradamente decidindo que instrumentos de natureza administrativa, via de regra, não se submetem à prévia autorização legislativa, sendo inconstitucionais normas nesse sentido, por ofensa ao princípio da separação dos Poderes:

DIREITO CONSTITUCIONAL. CONVÊNIOS: AUTORIZAÇÃO OU RATIFICAÇÃO POR ASSEMBLÉIA 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 Assembléia 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 Assembléia Legislativa, nos noventa dias subseqüentes 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 Assembléia 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, Relator(a): SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, julgado em 06/02/2003, DJ 11-04-2003 PP-00025 EMENT VOL-02106-01 PP-00001)



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

CONSTITUCIONAL. CONVÊNIOS E DÍVIDAS DA ADMINISTRAÇÃO: AUTORIZAÇÃO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA: INCONSTITUCIONALIDADE. Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, inciso XXVI do artigo 53, e § 2º do artigo 82. I. - Norma que subordina convênios e dívidas da administração à aprovação da Assembleia Legislativa: inconstitucionalidade, porque ofensiva ao princípio da independência e harmonia dos poderes. C.F., art. 2º. Precedentes do STF. II. - Inconstitucionalidade do inc. XXVI do art. 53, e § 2º do art. 82, ambos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. III. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 177, Relator(a): CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 01/07/1996, DJ 25-10-1996 PP-41026 EMENT VOL-01847-01 PP-00001)

Sobre o princípio da **reserva da administração** é pertinente a citação de trecho de acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal:

“O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência político-administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por ato legislativo, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação “ultra vires” do Poder Legislativo, que não pode, em sua condição político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.” (ADI 2364, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 17/10/2018, ACÓRDÃO



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

ELETRÔNICO DJe-045 DIVULG 06-03-2019 PUBLIC 07-03-2019)

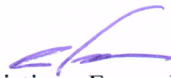
Por consequência, mostra-se presente clara violação à independência dos Poderes, prevista expressamente junto à Constituição Federal:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Assim, o parecer, s.m.j., de caráter opinativo¹, é pela inconstitucionalidade do PL em voga.

Em que pese desnecessário explicitar, registre-se que o presente parecer não exime as Comissões pertinentes das respectivas análises acerca do PL.

Sant'Ana do Livramento, 24 de abril de 2023.


Christiano Fagundes da Silva
Procurador Jurídico

¹ STF. MS 24073.