



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Processo: nº 7732/2021

Projeto de Lei nº: 25/2021

Autor: Prefeito

Proposta: requer autorização legislativa, a fim de possibilitar o firmamento de convênio entre o município de Piedade e o Corpo de Bombeiros do Estado de São Paulo

Relatório

O presente projeto de lei tem como escopo a obtenção do aval do Poder Legislativo Municipal a fim de ser permitido a realização de Convênio entre a Prefeitura Municipal de Piedade/SP e o Estado de São Paulo, por intermédio de sua Secretária de Segurança Pública e pelo Corpo de Bombeiros da Polícia Militar, representados, respectivamente, pelo Gen. João Camilo Pires de Campos, e pelo Cel. Fernando Alcencar Medeiros, nos termos do plano de trabalho a ser elaborado após a aprovação do projeto de lei.

Com o firmamento do convênio, segundo o constante na justificativa, busca-se prover o município de serviços de prevenção e extinção de incêndios, de busca e salvamento; de prevenção de acidentes e socorros diversos; aprovação de projetos de proteção contra incêndios; fiscalização das normas de prevenção de incêndios e de proteção à vida e ao patrimônio; ações em situação de calamidade pública, no âmbito da atuação do Corpo de Bombeiros da Polícia Militar.

Portanto, finaliza a justificativa afirmando que: a instalação do Corpo de Bombeiros mostra-se de suma importância para o Município, visto que, o crescimento econômico e social traz consigo riscos que devem ser mitigados com o planejamento urbano, responsabilidade do Administrador Público.



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

É a síntese do necessário.

PARECER:

Antes de adentrar ao mérito do projeto de lei, temos que apontar, infelizmente, um erro corriqueiro presente nos projetos de lei encaminhados pelo Chefe do Poder Executivo. Nesta proposição, por exemplo, faz-se alusão a uma série de normas legais, as quais não foram colacionadas ao projeto. Portanto, a proposta não foi devidamente instruída.

Lamentavelmente, esse lapso vem ocorrendo com certa frequência. Assim, recomendamos que o Presidente da Câmara passe a adotar o mandamento descrito abaixo, previsto no Regimento Interno:

Art. 133. A Presidência deixará de receber qualquer proposição:

I - que, aludindo à lei, decreto, regulamento ou qualquer outra norma legal, não venha acompanhada do seu texto;

Relatado esse erro formal, vamos nos ater, daqui em diante, ao mérito do projeto de lei.

A Constituição Federal trata sobre os requisitos para o firmamento de convênios de cooperação entre os entes federados. Vejamos:

Art. 241 A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **disciplinarão por meio de lei** os consórcios públicos e os **convênios de cooperação entre os entes federados**, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

No que tange ao sobredito comando constitucional, devemos fazer um adendo, pois trata-se de um tema, que se não for apropriadamente interpretado, pode nos levar a um entendimento equivocado.

Visto que, quando a norma constitucional menciona que a celebração de convênios de cooperação deve ser disciplinada por meio de lei, o dispositivo constitucional está se



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

referindo a lei exigida para o firmamento de consórcios públicos e convênios de cooperação, quando envolvem a criação de uma pessoa jurídica, por meio de associação pública ou criação de pessoa jurídica de direito privado. Inteligência da Lei Nacional nº 11.107/2005. Senão vejamos:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum e dá outras providências.

§ 1º O consórcio público constituirá associação pública ou pessoa jurídica de direito privado.

§ 2º A União somente participará de consórcios públicos em que também façam parte todos os Estados em cujos territórios estejam situados os Municípios consorciados.

§ 3º Os consórcios públicos, na área de saúde, deverão obedecer aos princípios, diretrizes e normas que regulam o Sistema Único de Saúde – SUS.

§ 4º Aplicam-se aos convênios de cooperação, no que couber, as disposições desta Lei relativas aos consórcios públicos. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

Art. 2º Os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes da Federação que se consorciarem, observados os limites constitucionais.
(...)

Não obstante, não parece ser esse o objetivo do projeto de lei. Caso seja esse o intento, o projeto deve ser instruído com o protocolo de intenções. Nesse sentido, vejamos as disposições da Lei Nacional nº 11.107/2005.

Art. 3º O consórcio público será constituído por contrato cuja celebração dependerá da prévia subscrição de protocolo de intenções.

Art. 5º O contrato de consórcio público será celebrado com a ratificação, mediante lei, do protocolo de intenções.

§ 1º O contrato de consórcio público, caso assim preveja cláusula, pode ser celebrado por apenas 1 (uma) parcela dos entes da Federação que subscreveram o protocolo de intenções.

§ 2º A ratificação pode ser realizada com reserva que, aceita pelos demais entes subscritores, implicará



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

consorciamento parcial ou condicional.

§ 3º A ratificação realizada após 2 (dois) anos da subscrição do protocolo de intenções dependerá de homologação da assembléia geral do consórcio público.

§ 4º É dispensado da ratificação prevista no caput deste artigo o ente da Federação que, antes de subscrever o protocolo de intenções, disciplinar por lei a sua participação no consórcio público.

Nesse contexto, como não foi explicitado, na justificativa, se o intento do projeto é a celebração convênio de cooperação. Orientamos que a Comissão de Justiça e Redação peça informações ao prefeito, a fim de que este apresente o protocolo de intenções, caso seja realmente essa a finalidade do projeto.

Se o objetivo do projeto for outro, qual seja: celebrar somente um convênio administrativo. Tal tarefa cabe, privativamente, ao prefeito. Essa, inclusive, é a dicção legal contida na Lei Orgânica:

Artigo 60 - Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

XII - celebrar convênios com entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse do Município, na forma da lei;

No mais, devemos ressaltar que: a celebração convênio administrativo, por órgãos do Poder Executivo, independe de aprovação do Poder Legislativo. Aliás, não somente independe, tal prática é considerada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal:

ADI 770 / MG - MINAS GERAIS AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Relator(a): Min. ELLEN GRACIE Julgamento: 01/07/2002 Órgão Julgador: Tribunal Pleno 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 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**



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

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.

Hely Lopes Meirelles também considerada tal prática inconstitucional, pois caracteriza submissão de um Poder a outro Poder. Vejamos:

[...] os convênios e contratos administrativos caracterizam-se como atos ordinários de gestão, sendo que nestes casos não dependem de autorização legislativa. É através destes atos que a administração exerce sua função constitucional típica, o poder-dever de praticar atos administrativos com a finalidade do bem comum. Desta forma, a intromissão do legislativo no exercício das competências do executivo está configurando a submissão de um poder ao outro. (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro, 16ª ed., São Paulo: Malheiros, 2008).

Diante disso, entendemos que dúvida não há sobre o tema, a não ser que o STF tenha mudado de posicionamento, o que desconhecemos.

Ademais, somente para espantar definitivamente qualquer dúvida, colacionaremos ao projeto o Manual de Formalização e de Prestação de Contas de Convênios, elaborado pelo Governo do estado de São Paulo, precisamente confeccionado pela Subsecretaria de Convênios com Municípios, no qual está estabelecido vários regramentos para o firmamento de convênio entre o Estado de São Paulo e os municípios paulistas.

Neste manual, está explicitado que as celebrações dos sobreditos convênios serão regidas pelo art. 116 da Lei 8.666/93 (pag. 5).

https://www.sdr.sp.gov.br/media/2021/03/MANUAL_CONVENIOS_SDR_AM_AEM_2021.pdf.

Desta feita, segundo veremos abaixo, a documentação do convênio deve ser encaminhada para a Câmara Municipal somente após a celebração deste.

Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

§ 1º A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

I - identificação do objeto a ser executado;

II - metas a serem atingidas;

III - etapas ou fases de execução;

IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;

V - cronograma de desembolso;

VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;

VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.

§ 2º Assinado o convênio, a entidade ou órgão repassador dará ciência do mesmo à Assembléia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva.

§ 3º As parcelas do convênio serão liberadas em estrita conformidade com o plano de aplicação aprovado, exceto nos casos a seguir, em que as mesmas ficarão retidas até o saneamento das impropriedades ocorrentes:

I - quando não tiver havido comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida, na forma da legislação aplicável, inclusive mediante procedimentos de fiscalização local, realizados periodicamente pela entidade ou órgão descentralizador dos recursos ou pelo órgão competente do sistema de controle interno da Administração Pública;

II - quando verificado desvio de finalidade na aplicação dos recursos, atrasos não justificados no cumprimento das etapas ou fases programadas, práticas atentatórias aos princípios fundamentais de Administração Pública nas contratações e demais atos praticados na execução do convênio, ou o inadimplemento do executor com relação a outras cláusulas conveniais básicas;

III - quando o executor deixar de adotar as medidas saneadoras apontadas pelo partícipe repassador dos



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

recursos ou por integrantes do respectivo sistema de controle interno.

§ 4º Os saldos de convênio, enquanto não utilizados, serão obrigatoriamente aplicados em cadernetas de poupança de instituição financeira oficial se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês, ou em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto lastreada em títulos da dívida pública, quando a utilização dos mesmos verificar-se em prazos menores que um mês.

§ 5º As receitas financeiras auferidas na forma do parágrafo anterior serão obrigatoriamente computadas a crédito do convênio e aplicadas, exclusivamente, no objeto de sua finalidade, devendo constar de demonstrativo específico que integrará as prestações de contas do ajuste.

§ 6º Quando da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do convênio, acordo ou ajuste, os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, serão devolvidos à entidade ou órgão repassador dos recursos, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias do evento, sob pena da imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente do órgão ou entidade titular dos recursos.

CONCLUSÃO

Pelo exposto, concluímos que:

É constitucional a exigência de autorização legislativa para a celebração de consórcios públicos, na medida em que estes se formalizam por meio da constituição de pessoa jurídica, sob a forma de associação pública, de natureza autárquica, ou de pessoa jurídica de direito privado (art. 37, XIX, da CF/88).

É inconstitucional a exigência de autorização legislativa para a realização de convênios administrativos. Ofensa aos Princípios da razoabilidade e independência e harmonia entre os Poderes.



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Portanto, orientamos a Comissão de Justiça e Redação a fim de que esta verifique, junto ao Chefe do Poder Executivo, se o intento do projeto consiste em ver criada uma nova pessoa jurídica. Caso seja essa a intenção, faz-se necessário instruir o processo legislativo com o respectivo protocolo de intenções.

Caso o intento seja firmar um convênio administrativo, tal tratativa dispensa a participação do Poder Legislativo no processo. Pois tal submissão é inconstitucional.

É o parecer.

Câmara Municipal de Piedade

Reginaldo Silva de Macêdo
Procurador Legislativo
OAB/SP 370599



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

PROCEDIMENTO REGIMENTAL

AUTORIA DO PROJETO	Executivo	X
	Legislativo	
	Popular	
REGIME DE TRAMITAÇÃO	Urgência	X
	Prioridade	
	Ordinário	
	Regime especial:	
COMISSÕES A SEREM OUVIDAS	Justiça e Redação	X
	Finanças e Orçamento	X
	Educação, Cultura, Saúde, Assistência Social, Turismo e Esporte	X
	Obras e Serviços Públicos, Transporte e Segurança Pública	X
	Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente	X
QUORUM DE DELIBERAÇÃO	Maioria simples	X
	Maioria absoluta	
	2/3 (dois terços)	
DISCUSSÃO E VOTAÇÃO	Única	X
	Dois turnos	