



# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970  
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447  
Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

## **COMISSÃO PERMANENTE DE CONSTITUIÇÃO JUSTIÇA E REDAÇÃO**

### **PARECER CONTRÁRIO Nº 73 – 15/05/2023**

Projeto de Lei Nº 24/2023-L, 06/04/2023, de autoria do Vereador Rogério Jean da Silva.

Relatora: Vereador Paulo Rogério Noggerini Junior.

O presente Projeto de Lei "**Dispõe sobre a implantação ou possibilidade de contratação e efetivação de convênios visando à implantação de segurança armada nas escolas da rede pública e privada da educação básica de ensino**".

A primeira questão a ser analisada diz respeito à própria necessidade do projeto de lei em comento. É que o Poder Executivo prescinde da autorização do Legislativo para a celebração de convênios e contratos. Essa conclusão não se altera por haver previsão na lei orgânica nesse sentido, pois normas dessa natureza são inconstitucionais:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. MUNICÍPIO DE PRATÁPOLIS. **CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS, CONSÓRCIOS E CONTRATOS. CONDICIONAMENTO À AUTORIZAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. ARTS. 6º, 165, §1º E 173 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PEDIDO PROCEDENTE.**

**- É inconstitucional a norma contida em lei orgânica municipal que condiciona à prévia autorização do Poder Legislativo a possibilidade de o Poder Executivo celebrar convênios,** contratos, consórcios e outros atos negociais porque há violação ao postulado constitucionalidade da separação dos poderes. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.17.071535-3/000, Relator(a): Des.(a) Alberto Vilas Boas , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 11/04/2018, publicação da súmula em 16/04/2018. Destacou-se.)

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970  
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447  
Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Além disso, há diversas manifestações de Tribunais e do Ministério Público pela inconstitucionalidade de tais leis autorizativas. Veja-se:

## **TJ-SP. ADIN nº 0.142.519-0/5-00**

LEIS AUTORIZATIVAS – INCONSTITUCIONALIDADE – **Se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional** – não inócua ou rebarbativa – porque estatui o que só o constituinte pode estatuir. **O poder de autorizar implica o de não autorizar**, sendo, ambos, frente e verso da mesma competência – **As leis autorizativas são inconstitucionais por vício de iniciativa, por usurparem a competência material do Poder Executivo e por ferirem o princípio constitucional da separação de poderes.** (Destacou-se.)

## **MP/SP - Processo nº 2059810-47.2014.8.26.0000**

É de atribuição exclusiva do Poder Executivo a celebração de convênios, acordos, consórcios ou outras formas de parcerias, nas diversas áreas de gestão, envolvendo os órgãos da Administração Pública Municipal e a própria população.

Trata-se de atividade nitidamente administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas, vinculadas aos direitos fundamentais. Assim, privativa do Poder Executivo e inserida na esfera do poder discricionário da Administração.

O Poder Legislativo não pode, através de lei, ocupar-se da administração, sob pena de se permitir que o legislador administre invadindo área privativa do Poder Executivo.

Cabe ainda ressaltar que não é necessário que a lei autorize ou determine ao Poder Executivo fazer

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**Site:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

aquilo que, naturalmente, encontra-se dentro de sua esfera de decisão e ação.

Em outras palavras, se a lei, fora das hipóteses constitucionalmente previstas, dispõe sobre atividade tipicamente inserida na esfera da Administração Pública, isso significa invasão da esfera de competências do Poder Executivo por ato do Legislativo, configurando-se claramente a violação do princípio da separação de poderes.

Celebrar convênios, acordos, consórcios ou outras formas de parcerias ou criar programas em benefícios dos cidadãos – precisamente o que se verifica na hipótese em exame - é **matéria exclusivamente relacionada à Administração Pública, a cargo do chefe do Executivo.**

E mais: ainda que fosse o ato normativo oriundo de iniciativa do chefe do Executivo, seria inconstitucional.

A razão é simples: o **Chefe do Executivo não necessita de autorização legislativa para fazer aquilo que está na esfera de sua competência constitucional.** Se ele encaminha projeto de lei para tal escopo, isso configura hipótese de **delegação inversa de poderes**, vedada pelo art. 5º, § 1º, da Constituição Paulista.

Em síntese, cabe nitidamente ao administrador público, e não ao legislador, deliberar a respeito do tema. (Negritos do original. Sublinhou-se.)

Logo, o projeto de lei em comento, no que tange à celebração de convênio e contrato, é inconstitucional, uma vez que implica delegação inversa de poderes. Como ao chefe do Executivo já é conferida a atribuição de celebrar convênios em nome da municipalidade, não há que se falar em lei que autorize tal prática, independentemente da iniciativa.

Ainda, no campo formal, o projeto em questão mostra-se inconstitucional, por invasão da iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo, ao determinar a criação de protocolos de atuação e a participação em programas de capacitação.

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**Site:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

A Constituição do Estado de São Paulo, em seu art. 47, II e XIV, estabelece que compete privativamente ao chefe do Executivo os atos de administração. Já o art. 144 da Carta do Estado de São Paulo informa a autonomia da autogestão municipal, pelo princípio da simetria:

Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

[...]

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

[...]

XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

[...]

Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-

organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição

A propósito, veja decisão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal que "autoriza" o Poder Executivo a promover a capacitação profissional da mulher chefe de família e desempregada. Lei autorizativa. Norma de iniciativa parlamentar que acaba por transferir ao Poder Executivo o exercício da função, indelegável, de inovar no ordenamento jurídico, por meio da criação de novos direitos decorrentes do programa de capacitação profissional. Delegação legislativa proibida. Violação aos princípios da Legalidade e Separação dos Poderes. Inconstitucionalidade

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970  
**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447  
**Site:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

configurada. Ação julgada procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2137157-59.2015.8.26.0000; Relator (a): Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 21/10/2015; Data de Registro: 23/10/2015)

Do exposto, tem-se que o projeto de lei é inconstitucional, por se tratar de lei autorizativa e por dispor sobre ato de gestão, cuja iniciativa é reservada ao Executivo.

Sala das Comissões, 15 de maio de 2023.

**PAULO ROGÉRIO NOGGERINI JUNIOR**  
RELATOR CPCJR

A Comissão Permanente de Constituição, Justiça e Redação aprovou o parecer do Relator em sua totalidade.

**GUILHERME ARAÚJO NUNES**  
PRESIDENTE CPCJR

**WILLIAM DA SILVA ALBUQUERQUE**  
VICE-PRESIDENTE CPCJR

**MARCOS ROBERTO MARTINS ARRUDA**  
MEMBRO CPCJR

**CLÁUDIA RITA DUARTE PEDROSO**  
MEMBRO CPCJR