



ESTADO DE GOIÁS
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE FORMOSA

PARECER JURÍDICO Nº 98 DE 2021.

OBJETO: Projeto de Lei nº 108/21

AUTOR: João Batista

INTERESSADO: Comissão de Justiça e Redação

ASSUNTO (EMENTA): Institui o programa “Adote um campo e/ou um parquinho” para captação de parcerias para a implantação, reforma e manutenção de campos públicos de futebol amador e parquinhos em nosso Município.

Por ser atribuição dessa Assessoria Jurídica assessorar as Comissões Permanentes, emite-se parecer sobre o Projeto de Lei nº 108/21, de autoria do vereador João Batista.

1

O presente Projeto está acompanhado dos seguintes elementos/documentos/anexos:

- (x) justificativa;
- () impacto financeiro e orçamentário;
- () cronograma físico financeiro;
- () cláusula financeira;
- (x) cláusula de vigência;
- () cláusula revogatória;
- () disposições transitórias;

A ver da Assessoria Jurídica, o Projeto de Lei é:

- () constitucional com amparo no art. ;
- () legal com amparo no art. ;
- (x) inconstitucional por invasão de competência;
- (x) inconstitucional com amparo nos art. 2º, art. 61, §4º, art. 84, II, III;
- () ilegal porque contraria dispositivos previstos na LOM, art. 4º, art. 69, I e V.

Assim, entende-se que:

- () não há óbice à sua tramitação estando apto a ser apreciado pelo Plenário desta Casa de Leis;
- (x) há óbice à sua tramitação por contrariar dispositivos constitucionais e legais supra mencionados.

Comentários adicionais;

Cumpre salientar que compete à Assessoria Jurídica, órgão integrante da estrutura administrativa da Câmara Municipal de Formosa-GO, dentre outras atribuições, analisar e opinar sobre aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa das proposições.

O assistente jurídico no desempenho de sua função, na forma do art.133 da CF/88 e o art.2º, §3º c/c o art.7º, I, da Lei n. 8.906/1994, possui liberdade e autonomia para exprimir sua opinião técnica.

Ademais, importante registrar que o presente parecer, não obstante a sua importância para o processo legislativo, não tem efeito vinculante e tampouco caráter decisório, tendo as autoridades a quem couber a sua análise plenos poderes para acolhê-lo, no todo ou em parte, ou rejeitá-lo.

De igual forma, destaca-se que esta peça não substitui o parecer da CJR ou de outras comissões competentes para apreciar a matéria, na forma regimental.

Em primeira análise, salienta-se que a matéria é de interesse local, consoante o disposto no artigo 30, I e II, da Constituição da República, e art. 8, I, da Lei Orgânica do Município



ESTADO DE GOIÁS
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE FORMOSA

2

É preciso lembrar que a Carta Magna, com o implemento da Emenda Constitucional nº 19/1998, passou a prever a possibilidade de órgãos da Administração Pública formalizarem acordos ou ajustes com o escopo de ter uma gestão associada de serviços públicos ou para transferir, total ou parcialmente, os encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. Confira-se:

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.

É necessário frisar, contudo, que a partir da vigência da Lei nº 13.019/2014, que estabelece o regimento jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, a figura do “convênio” firmado entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil foi substituída pelos instrumentos jurídicos denominados de termos de colaboração e fomento que serão utilizados para formalizar as parcerias, nos exatos termo do art. 84-A.

O art. 1º da citada lei disciplina que as parcerias da administração públicas serão formalizadas com “organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação”.

Segundo o disposto no art. 2º, inciso I, da Lei 13.019/2014, enquadram-se no conceito de organização a sociedade civil as entidades privadas sem fins lucrativos, as sociedades cooperativas e as organizações religiosas.

Assim, para a concretização da parceria com o escopo de atender interesse público somente poderá ocorrer na hipótese de a pessoa jurídica enquadrar-se na definição constante no dispositivo acima destacado, motivo pelo qual não se poderia mencionar no texto do projeto as referências à pessoa natural ou pessoas físicas em vários dispositivos da propositura ora analisada.

O instrumento indicado para a formalização da parceria (artigos 1º e 3º do projeto) está em conformidade com o art. 2º, inciso VIII-A, da referida lei federal, que indica que será utilizado o acordo de cooperação para formalizar “as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros”, sendo que as condições para a formalização do referido termo estão contidas no art. 42 e seguintes da referida norma.

Anota-se, todavia, que a Lei nº 13.019/2014 já traz em seu texto autorização para que os entes públicos formalizem parcerias com organizações da sociedade civil e as condições que devem ser observadas pelos agentes públicos para o ajuste, de maneira que não se mostra necessária autorização específica da Câmara Municipal, o que se pretende com o art. 1º do projeto.

Não obstante, a proposta em tela versa sobre atos típicos de gestão e imiscui-se em atribuições de órgãos do Poder Executivo, o que não se coaduna com o princípio da separação dos poderes que está previsto no art. 2º da Constituição da República e art. 5º da Constituição do Estado de São Paulo, disposição de observância obrigatória pelos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta.

Alexandre de Moraes¹ ensina que o princípio da separação dos poderes “consiste em distinguir três funções estatais, quais sejam, legislação, administração e jurisdição, as quais devem ser atribuídas



ESTADO DE GOIÁS
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE FORMOSA

a três órgãos autônomos entre si, que as exercerão com exclusividade”, e deve ser observado pelos respectivos poderes da federação.

Ensinamento do escólio de José Afonso da Silvaⁱⁱ, por sua vez, destaca que a independência dos poderes significa que “a) a investidura e a permanência das pessoas num dos órgãos do governo não dependem da confiança nem da vontade dos outros; b) que, no exercício das atribuições que lhes sejam próprias, não precisam os titulares consultar os outros nem necessitam de sua autorização; c) que, na organização dos respectivos serviços, cada um é livre, observadas apenas as disposições constitucionais e legais...”.

Daí decorre a previsão contida no art. 77, I da Carta da Província, aplicável especificamente aos Municípios, em que atribui ao Chefe do Poder Executivo municipal a competência para “exercer a direção superior da administração municipal”.

Na doutrina é pacífico o entendimento de que é atribuição do Chefe do Poder Executivo a função de administrar, que se revela em atos de organização, planejamento e execução de atividades inerentes ao Poder Público municipal, conforme ensina Hely Lopes Meirelles:

“A administração municipal é dirigida pelo Prefeito, que, unipessoalmente, como Chefe do Executivo local, comanda, supervisiona e coordena os serviços de peculiar interesse do Município, auxiliados por Secretários Municipais ou Diretores de Departamento, conforme a organização da Prefeitura e a maior ou menor desconcentração de suas atividades, sendo permitida, ainda, a criação das autarquias e entidades paraestatais, visando à descentralização administrativa. As leis locais são votadas pela Câmara de Vereadores, órgão colegiado, com função legislativa precípua para todos os assuntos de peculiar interesse do Município e funções complementares de fiscalização e controle da conduta político-administrativa do Prefeito (julgamento de suas contas, cassação de mandato etc.), de assessoramento governamental (indicações ao executivo) e de administração de seus serviços auxiliares (organização interna da Câmara)”ⁱⁱⁱ.

“Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre matéria financeira; criam cargos, funções ou empregos; ... criam ou aumentam despesas... Se a Câmara desatendendo a privatividade do Executivo para esses projetos, votar e aprovar leis sobre tais matérias caberá ao Prefeito vetá-las, por inconstitucionais. Sancionadas ou promulgadas que sejam, nem por isso se nos afigura que convalesçam do vício inicial, porque o Executivo não pode renunciar prerrogativas institucionais, inerentes às suas funções, como não pode delegá-las ou aquiescer que o Legislativo as exerce.”^{iv}”.

De tal sorte, a pretensão do Poder Legislativo versada no projeto de lei em epígrafe caracteriza ingerência indevida na organização administrativa do Município, iniciativa que também encontra óbices na Lei Orgânica do Município, notadamente em virtude do exposto nos artigos 4º e 69, incisos I e V, verbis:



ESTADO DE GOIÁS
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE FORMOSA

4

Art. 4º. São poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal e o Executivo, exercido pelo Prefeito.

Parágrafo Único. Ressalvadas as exceções previstas nesta lei, é vedado, a qualquer dos Poderes, delegar suas atribuições: quem for investido na função de um deles não poderá exercer a do outro

Art. 69 – Compete ao Prefeito:

I – exercer a direção superior da Administração Municipal ...

(...)

V – dispor sobre a estruturação, atribuições e funcionamento dos órgãos da Administração Municipal;

O Egrégio Tribunal de Justiça de Goiás tem remansosa jurisprudência assentada no entendimento acerca da constitucionalidade de lei municipais de iniciativa de membros do Poder Legislativo que interfiram na gestão administrativa municipal, conforme demonstra a ementa do acórdão destacado:

MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE FORMA. LEI MUNICIPAL Nº 10.020/2017. PROIBIÇÃO DO CORTE DE FORNECIMENTO DE ÁGUA NOS IMÓVEIS ONDE RESIDAM PESSOAS COM DEFICIÊNCIA OU ACAMADAS. INICIATIVA DO LEGISLATIVO. VETO DERRUBADO. DEFERIMENTO. 1. Em face do que dispõem os 2º, caput e §1º; 77, I e II; e 112, I, da Constituição do Estado de Goiás, o texto legal impugnado denota aparente constitucionalidade formal, a configurar invasão de competência do chefe do Poder Executivo local, incidindo igualmente no óbice da ausência de previsão orçamentária, bastante à aferição da plausibilidade do direito afirmado. 2. A urgência da medida também se configura, porquanto patente o prejuízo à ordem jurídica e à sociedade, evidenciado pelo impacto orçamentário para o atendimento da despesa estabelecida pela lei impugnada, em detrimento aos serviços públicos essenciais para a população em geral. 3. Satisfeitos os requisitos legais (plausibilidade do direito e perigo da demora no julgamento da ação), defere-se a suspensão da eficácia da Lei municipal nº 10.020, de 2 de março de 2017, de Goiânia, até o julgamento final desta ação. Medida cautelar deferida. (TJGO, Ação Direta de Inconstitucionalidade 5101745-19.2017.8.09.0000, Rel. BEATRIZ FIGUEIREDO FRANCO, Corte Especial, julgado em 29/06/2017, DJe de 29/06/2017). g.n

No tocante à técnica legislativa, anota-se que a propositura carece de adequação às normas de redação técnico-legislativa nos seguintes termos: a) no art. 7º trocar a expressão Diário Oficial do Município, uma vez que o município de Formosa não possui tal meio de comunicação, b) do art. 10 em diante, retirar o símbolo de numeração ordinal º, pois a partir do art. 10 a numeração deve ser



ESTADO DE GOIÁS
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE FORMOSA

cardinal; c) no art. 11 seria mais claro e objetivo desmembra-lo em incisos, por se tratarem de discriminações das placas que o caput do artigo faz menção, e assim sendo, como o §4º é inciso IV, ele deve se subdividir em alínea **a, b, c, d, e, f, g, e h**, e por fim, d) o art. 17, os parágrafos devem ser iniciados com letra maiúscula.

Nestes termos, é do entendimento dessa assessoria jurídica que a propositura não reúne condições, sob o aspecto jurídico, de ser apreciada pelos vereadores desta Edilidade.

No mais não existem mais apontamentos a serem feitos.

É o meu parecer salvo melhor juízo.

5

Formosa, 14 de junho de 2021.

ASSISTENTE JURÍDICO

ⁱ Direito Constitucional, 27^a ed. Editora Atlas, São Paulo, 2011 p. 214.

ⁱⁱ Curso de Direito Constitucional Positivo, 33^a ed. Malheiros, São Paulo, 2010, p. 110

ⁱⁱⁱ Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros Editores, 35^a ed, 2011, 849/850

^{iv} Direito Municipal Brasileiro, 16^a ed. Malheiros, São Paulo 563-4