

PARECER JURÍDICO

Requerente: Poder Executivo de Cláudio, Estado de Minas Gerais.

Solicitante: Presidência da Casa Legislativa

Assunto: **Projeto de Lei nº. 21/2022**, o qual “*Autoriza repasse de recursos financeiros à Santa Casa de Misericórdia de Cláudio, Estado de Minas Gerais.*”.

Parecerista: Dr. Rodrigo dos Santos Germini – OAB/MG: 145.659

I. Breve Relatório:

Cuida-se de consulta realizada pela presidência desta Casa Legislativa com vistas a obter parecer opinativo acerca da lisura da Proposição legislativa citada em epígrafe. Pretende a presidência obter nossa manifestação quanto aos aspectos de legalidade, constitucionalidade, iniciativa, competência, juridicidade e técnica legislativa.

O objeto do projeto diz respeito à autorização de repasse de recursos financeiros à Santa Casa de Misericórdia local. A matéria é de autoria do Poder Executivo municipal.

O prefeito municipal relata na mensagem de encaminhamento que:

Trata-se de Projeto de Lei que visa tão somente submeter à apreciação do Poder Legislativo a pretensão de realizar o repasse do valor de R\$700.000,00 (setecentos mil reais) para a Santa Casa de Misericórdia de Cláudio.

Por meio da Lei Municipal nº 1.722, de 28 de dezembro de 2021 já foi destinado um total de R\$2.160.000,00 (dois milhões cento e sessenta mil reais) para a Santa Casa de Misericórdia de Cláudio, a título de Subvenção para o ano de 2022. Tais valores já possuem destinação própria.

Ante a necessidade de custear novas despesas para manutenção e melhoria dos serviços prestados pela Santa Casa se faz necessária a realização do repasse ora proposto.

Salienta-se que os repasses financeiros à Santa Casa de Misericórdia de Cláudio, eventualmente aprovados, serão realizados nos termos de Convênio próprio a ser firmado entre esta e o Município de Cláudio, que deverá se pautar no respectivo plano de trabalho, integralmente submetido à prestação de contas.

Tendo em vista que cabe ao Poder Legislativo fiscalizar e apreciar os atos da Administração, visando sempre a proteção do interesse público, submetemos o presente Projeto de Lei para deliberação dos Senhores Vereadores, tendo em vista a necessidade do novo repasse financeiro à Santa Casa de Misericórdia de Cláudio.

Foram apresentados os seguintes documentos:

- ⇒ Mensagem nº 25/2022, que encaminha o Projeto;
- ⇒ Projeto de Lei em referência;

O projeto de Lei está estruturado da seguinte maneira:

<u>Art. 1º</u>	Define o objeto do Projeto.
<u>Art. 2º</u>	Prevê autorização de repasse à Santa Casa de Misericórdia de Cláudio, no valor de R\$ 700.000,00.
<u>Art. 3º</u>	Aponta fonte de recursos.

Art. 4º	Prevê vigência imediata da norma, em caso de aprovação.
----------------	---

É, em apartado, o relatório.

II. Fundamentação Jurídica

II.I. Análise da Técnica Legislativa:

Preambularmente, é bom enaltecer que a elaboração legislativa exige, acima de tudo, observância de procedimentos e normas redacionais específicas, requisitos que se inserem no âmbito de abrangência da “técnica legislativa”. Cabe ressaltar que, no âmbito do município de Cláudio, inexistem Decreto ou Lei que regulamente a edição e elaboração de conteúdo legislativo, fazendo-se necessário, por isso, que a matéria seja regulamentada por normas federais e estaduais aplicáveis.

A redação do Projeto de Lei Complementar em análise é *coerente e objetiva*, não tendo sido detectados vícios gramaticais ou de concordância. Ademais, foram atendidas as disposições da Lei Complementar n.º 95, de 26 de fevereiro de 1998, e do Decreto Federal 9.191, de 01º de novembro de 2017, os quais definem os parâmetros redacionais mínimos para a criação e edição de conteúdo legislativo, dos quais cito o artigo 14 do Decreto Federal citado, *in verbis*:

Art. 14. As disposições normativas **serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica**, e observarão o seguinte:

I - para obtenção da clareza:

- a) usar as palavras e as expressões em seu sentido comum, exceto quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se pode empregar a nomenclatura própria da área sobre a qual se está legislando;
- b) usar frases curtas e concisas;
- c) construir as orações na ordem direta;
- d) evitar preciosismo, neologismo e adjetivação; e
- e) buscar a uniformidade do tempo verbal no texto da norma legal e usar, preferencialmente, o presente ou o futuro simples do presente do modo indicativo;

II - para obtenção da precisão:

- a) articular a linguagem, comum ou técnica, mais adequada à compreensão do objetivo, do conteúdo e do alcance do ato normativo;
- b) expressar a ideia, quando repetida ao longo do texto, por meio das mesmas palavras, e evitar o emprego de sinonímia;
- c) evitar o emprego de expressão ou palavra que confira duplo sentido ao texto;
- d) escolher termos que tenham o mesmo significado na maior parte do território nacional, de modo a evitar o uso de expressões locais ou regionais;

(...)

Estas disposições foram atendidas no projeto em referência. Pequenos erros gramaticais, de concordância ou de formatação podem ser corrigidos em redação final, não ensejando ilegalidade desde que mantido o sentido literal da norma.

Existe vício de redundância na utilização da expressão “fica autorizado”, contida no Art. 1º da Proposição. Todavia, este vício se confunde com a própria legalidade da Proposição, ultrapassando mero vício reacional, como restará evidenciado ao final deste parecer jurídico.

II.II. Inexistência de Vícios de Iniciativa:

De igual modo, **não existe vício de iniciativa**, visto que a matéria **é de interesse local (artigo 30, I, da Constituição Federal)**. O tema se insere na previsão dos artigos 157 do Regimento Interno desta Casa Legislativa e artigo 30 da Lei Orgânica Municipal, os quais dispõem que tanto **o prefeito municipal, como os vereadores, detêm competência legislativa própria, podendo, portanto, deflagrar o processo legislativo**.

Além disso, o objeto do projeto de lei não usurpa competência privativa de outros entes federados.

Por estas razões, **não foram detectados vícios de iniciativa no projeto em análise**.

III.III. Análise da Juridicidade, Legalidade e Constitucionalidade (presença de vícios de legalidade, constitucionalidade e juridicidade)

É inegável que, a partir da Constituição Federal de 1988, o município, no Brasil, **consolidou sua importância do ponto de vista político, econômico e social, como centro de tomadas de decisões fundamentais para nosso cotidiano**, haja vista ser detentor de competências próprias. Destacam-se os assuntos de interesse local e demais competências outorgadas pelo texto constitucional. **No que tange ao objeto do projeto em análise, verifica-se ser o caso de norma relativa à autorização de repasses financeiros mediante formalização de Convenio próprio pelo Poder Executivo, à entidade sem fins lucrativos discriminada (Santa Casa de Misericórdia)**.

Na mensagem de encaminhamento o Poder Executivo relatou que **já houve destinação do valor de R\$ 2.160.000,00 para a Santa Casa de Misericórdia**, conforme autorização da Lei Orçamentária Anual (Lei 1.722, de 28 de dezembro de 2021). No entanto, pleiteia aumento deste montante, para **nova destinação de R\$ 700.000,00**, justificando a medida com as seguintes alegações:

Ante a necessidade de custear novas despesas para manutenção e melhoria dos serviços prestados pela Santa Casa se faz necessária a realização do repasse ora proposto.

Como se vê, o Poder Executivo **não relatou quais seriam as novas despesas previstas para manutenção e melhoria dos serviços prestados pela Santa Casa de Misericórdia**. Há, portanto, **sérios vícios de moralidade e de motivação na Proposição**, visto que se limita a dispor que é necessário novo repasse à entidade, mas, **sem especificar e demonstrar o atendimento ao interesse público e qual seria a destinação do aporte financeiro**.

Para que o poder público possa desempenhar suas funções com critério, é necessário que haja um **planejamento orçamentário consistente**, que estabeleça com clareza as **prioridades da gestão administrativa dos recursos públicos, o que não foi evidenciado no caso em tela**.

O que se vê, na verdade, é **total ausência de planejamento orçamentário, visto que a Lei Orçamentária anual já previu repasse de R\$ 2.160.000,00 à entidade beneficiada, ao passo que o Poder Executivo pretende majorar a destinação em 32,40% sem que tenha sido apresentada nenhuma justificativa plausível**.

Além disso, cabe elucidar que o Projeto em tela pretende mera “autorização para repasse”, não contendo dispositivos relativos à abertura de crédito adicional (especial ou suplementar), tampouco reforço de dotação orçamentária já existente.

Explico:

A celebração de convênio e repasse de valores às entidades privadas constitui nítido ato de governo, de competência privativa e exclusiva do Poder Executivo, sendo ilícito condicionar ato de governo (de gestão) à autorização legislativa, o que viola o princípio da separação dos poderes.

Não pode o Poder Executivo *pretender autorização para algo que já está autorizado, visto ser ele (Poder Executivo) o gestor do orçamento público*. A matéria vem ganhando densidade doutrinária e jurisprudencial, como restará claro.

Os atos de gestão são praticados sem que a Administração utilize sua supremacia sobre os particulares. **São atos típicos de administração**, assemelhando-se aos atos praticados pelas pessoas privadas. A celebração de convênio com entidades privadas (objeto deste projeto de lei) constitui nítido ato de gestão, de alçada privativa do Poder Executivo.

A atuação do Poder Legislativo, no caso dos atos de gestão, *é restrita à fiscalização posterior*, por meio da análise da prestação de contas das entidades beneficiadas, das cláusulas contidas nos convênios, da efetiva prestação de serviços públicos, do atendimento ao interesse público etc.

Não se cogita em intervenção legislativa na realização de atos de gestão, como pretende o próprio Poder Executivo, **o qual já é titular do poder/dever de administrar a cidade e o orçamento público.**

Dentre outras ações, o controle político a cargo da Câmara Municipal é executado por meio de atos indiretos, tais como: sustação de atos normativos do Poder Executivo que exorbitem o Poder regulamentar; convocação de Secretários e do próprio Prefeito; envio de Requerimentos de informações e de documentos ao Poder Executivo e suas Secretarias; instituição de CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito etc.

Não existe, no âmbito do Poder Legislativo, competência para “autorizar” ou “desautorizar” repasse de valores, o que, como já exaustivamente demonstrado, constitui ato típico de gestão, alheio à competência desta Casa Parlamentar.

A autorização legislativa prévia **só é necessária à execução de atos concretos do Poder Executivo no caso de expressa previsão legal, como é o caso da alienação de bens imóveis**, por exemplo, que depende de prévia autorização legislativa (veja-se o disposto no Art. 76, I, da Lei 14.133/2021, que exige autorização legislativa e licitação na modalidade leilão para alienação de bens imóveis).

Fora os casos expressos em lei, não prospera nenhum argumento de que é necessária lei autorizativa para concessão de subvenção pública e celebração de convênios.

As **subvenções sociais prestam-se a suplementar financeiramente entidades sem finalidades lucrativas de assistência social, médica, educacional ou cultural**. A este propósito, enalteço o disposto no Art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que exige, para realização de Transferências Voluntárias, a existência de dotação específica, dispensada qualquer autorização legislativa.

Noutro norte, o Art. 26 da LRF prevê a autorização por meio de lei específica apenas para a destinação de recursos para cobrir necessidades *de pessoas físicas ou deficits de pessoas jurídicas* (o que não é o caso do presente Projeto de lei).

À luz da Lei Federal n.º 4.320/64, as subvenções fazem parte das transferências correntes, considerando-as como as destinadas a atender à manutenção de outras entidades de

direito público ou privado, especificando a sua destinação para cobrir despesas de custeio dos entes beneficiados.

Ora, tratando-se de projeto no qual o Poder Executivo pretende autorização legislativa para transferência do valor de R\$ 700.000,00 (cifra vultosa), haveria de melhor fundamentar e motivar seu pleito, **sob pena de se tornar inócua a participação legislativa. A mera alegação de que o plano de trabalho e o convênio serão firmados posteriormente, sujeitos à prestação de contas futura, é algo insuficiente, que não desobriga o Poder Executivo de demonstrar a necessidade de sua pretensão.**

Em outras palavras, não basta alegar o atendimento ao interesse público, **há de ser comprovado, pela via documental e por meios hágedos**, que a medida é necessária, sendo insuficiente a mensagem de justificativa para esta finalidade.

Deduz-se claramente que as subvenções visam atender, através de transferência de recursos dos cofres públicos, às despesas de custeio ou manutenção operacional das entidades de natureza filantrópica sem fins lucrativos, razão pela qual a Proposição deveria estar instruída, no mínimo, **com documentos comprobatórios de quais despesas de custeio ou de manutenção operacional se pretende cobrir.**

Mesmo quando a iniciativa é privativa do Prefeito Municipal, **este não está desobrigado de demonstrar a viabilidade e acerto de sua pretensão, pois, a Câmara Municipal não pode votar e aprovar leis sem um mínimo de arcabouço documental pertinente a seu objeto.**

As **subvenções sociais** especificamente compreendem uma forma de incentivo financeiro do Poder Público em áreas de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, tendo como premissa o princípio da economicidade, uma vez que a suplementação financeira de instituições privadas, através de subvenção, deve visar a economia de recursos públicos desde que a sua intervenção direta nessas áreas geraria maiores dispêndios. Isso também não foi demonstrado (e sequer arguido) na Proposição em tela.

Além disso, esclareço que esta Secretaria Jurídica tem consolidado o entendimento de que **é ilegal lei meramente autorizativa, visto que desprovida de qualquer conteúdo legislativo imediato.** Veja-se que, se o Legislativo não pode impor taxativamente ao Executivo a obrigação de celebrar convênios (ato de governo), tampouco o pode “autorizar”. A lei, caso aprovada, não teria eficácia legislativa imediata, ficando à mercê da vontade do Executivo que poderia – ou não – firmar o convênio, tratando-se de total ausência de conteúdo legislativo.

Portanto, outro limite imposto ao Legislativo é a edição de leis meramente autorizativas. Na definição de Sérgio Resende de Barros:

Autorizativa é a ‘lei’ que – por não poder determinar – limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder. O texto da “lei” começa por uma expressão que se tornou padrão: ‘Fica o Poder Executivo autorizado a...’. **O objeto da autorização – por já ser de competência constitucional do Executivo – não poderia ser ‘determinado’, mas é apenas ‘autorizado’ pelo Legislativo.** Tais ‘leis’, óbvio, são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento o Executivo se autorizar a si próprio, muito menos onde já o autoriza a própria Constituição. Elas constituem um vício patente.

Não se pode, obviamente, autorizar o Executivo a exercer função que já lhe é constitucionalmente conferida, sob pena de se ter uma verdadeira lei didática, algo incompatível com o próprio instrumento da lei e com o princípio da legalidade (art. 5º, II). Desse modo, é preciso evitar que o Legislativo, para escapar de uma possível inconstitucionalidade, incida em outra, por editar lei despicienda.

Vale lembrar que o STF, em julgamento ocorrido em 31 de julho de 2011, sob a relatoria do eminente Ministro César Peluzo, se posicionou pela **inconstitucionalidade de leis meramente autorizativas**, consoante julgado da ADI 3176/AP. Assim, não pode o Legislativo, por iniciativa própria, aprovar leis que caracterizem ingerência na atividade tipicamente administrativa.

Admitir que o Poder Legislativo possa autorizar ou desautorizar a celebração de convênios pelo Executivo implica em nítida violação ao princípio da separação dos Poderes, consagrado pela Suprema Corte brasileira.

O **princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência 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, tampouco lhe sendo concedida a prerrogativa de lhe conceder autorização prévia.

Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, **sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, autorizar atos do Executivo quando estritamente ligados às suas funções essenciais**.

Decidiu o STF acerca do tema que:

(...)

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 atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais** (STF, ADI-MC 2.364-AL, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 01-08-2001, DJ 14-12-2001, p. 23).

A natureza de lei autorizativa não desabona a conclusão de sua inconstitucionalidade. Cite-se novamente, para reforço de fundamentação:

*“(...) insistente na prática legislativa brasileira, a ‘lei’ autorizativa constitui um expediente, usado por parlamentares, para granjear o crédito político pela realização de obras ou serviços em campos materiais nos quais não têm iniciativa das leis, em geral matérias administrativas. Mediante esse tipo de ‘leis’, passam eles, de autores do projeto de lei, a co-autores da obra ou serviço autorizado. Os **constituintes consideraram tais obras e serviços como estranhos aos legisladores e, por isso, os subtraíram da iniciativa parlamentar das leis. Para compensar essa perda, realmente exagerada, surgiu ‘lei’ autorizativa, praticada cada vez mais exageradamente autorizativa é a ‘lei’ que - por não poder determinar - limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder. O texto da ‘lei’ começa por uma expressão que se tornou padrão: ‘Fica o Poder Executivo autorizado a...’ O objeto da autorização - por já ser de competência constitucional do Executivo - não poderia ser ‘determinado’, mas é apenas ‘autorizado’ pelo Legislativo, tais ‘leis’, óbvio, são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento o Executivo se autorizar a si próprio, muito menos onde já o autoriza a própria Constituição. Elas constituem um vício patente”** (Sérgio*

Resende de Barros. “Leis Autorizativas”, in Revista da Instituição Toledo de Ensino, Bauru, ago/nov 2000, p. 262, *apud* SABRAME, Sérgio Turra, in Parecer em Ação Direta de Inconstitucionalidade, disponível in:

http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Assessoria_Juridica/Controle_Constitucionalidade/ADIns_3_Pareceres/ADIN-02838248720118260000_02-03-12.htm#:~:text=%E2%80%99CLEIS%20AUTORIZATIVAS%20%E2%80%93%20IN%20CONSTITUCIONALIDADE%20%2D%20Se,constitucional%2C%20essa%20lei%20e%20inconstitucional.

Conclui que **a lei que autoriza o Poder Executivo a agir em matérias de sua iniciativa privada implica, em verdade, uma determinação inócua, sendo, portanto, inconstitucional.** Neste sentido, vem julgando este egrégio Tribunal, afirmando a inconstitucionalidade das leis autorizativas, forte no entendimento de que essas “autorizações” são mero eufemismo de “determinações”, e, por isso, usurpam a competência material do Poder Executivo:

“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 só 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 formal de iniciativa, por usurparem a competência material do Poder Executivo e por ferirem o princípio constitucional da separação de poderes.**

LEI MUNICIPAL QUE, DEMAIS IMPÕE INDEVIDO AUMENTO DE DESPESA PÚBLICA SEM A INDICAÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS, PRÓPRIOS PARA ATENDER AOS NOVOS ENCARGOS (CE, ART 25). COMPROMETENDO A ATUAÇÃO DO EXECUTIVO NA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO - ARTIGO 176, INCISO I, DA REFERIDA CONSTITUIÇÃO, QUE VEDA O INÍCIO DE PROGRAMAS. PROJETOS E ATIVIDADES NÃO INCLUÍDOS NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (TJSP, ADI 142.519-0/5-00, Rel. Des. Mohamed Amaro, 15-08-2007).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI N° 2.057/09, DO MUNICÍPIO DE LOUVEIRA - AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A COMUNICAR O CONTRIBUINTE DEVEDOR DAS CONTAS VENCIDAS E NÃO PAGAS DE ÁGUA, IPTU, ALVARÁ A ISS, NO PRAZO MÁXIMO DE 60 DIAS APÓS O VENCIMENTO – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL - VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - INVASÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO - AÇÃO PROCEDENTE.

“A lei inquinada originou-se de projeto de autoria de vereador e procura criar, a pretexto de ser meramente autorizativa, obrigações e deveres para a Administração Municipal, o que redundava em vício de iniciativa e usurpação de competência do Poder Executivo. **Ademais, a Administração Pública não necessita de autorização para desempenhar funções das quais já está imbuída por força de mandamentos constitucionais**” (TJSP, ADI 994.09.223993-1, Rel. Des. Artur Marques, v.u., 19-05-2010).

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal n° 2.531, de 25 de novembro de 2009, do Município de Andradina, 'autorizando' o Poder Executivo Municipal a conceder a todos os alunos das escolas municipais auxílio pecuniário para aquisição

de material escolar, através de vale-educação no comércio local. Lei de iniciativa da edilidade, mas que versa sobre matéria reservada à iniciativa do Chefe do Executivo. Violação aos arts. 5º, 25 e 144 da Constituição do Estado. Não obstante com caráter apenas 'autorizativo', lei da espécie usurpa a competência material do Chefe do Executivo. Ação procedente” (TJSP, ADI 994.09.229479-7, Rel. Des. José Santana, v.u., 14-07-2010).

No caso em análise, portanto, **falta juridicidade à Proposição, eis que absolutamente desnecessária, inexistindo sequer abertura de crédito orçamentário.** Estando o saldo disponível para a finalidade, e pretendendo o douto prefeito firmar o convênio correspondente para custeio de subvenção social, **não necessita da outorga legislativa, visto que a matéria constitui ato de governo privativo do próprio Executivo.**

Face aos argumentos listados, *o objeto do projeto é ilícito e desatende aos parâmetros de juridicidade.*

Dito isso, foram abordados os principais aspectos jurídicos do tema em cotejo.

III. Conclusão:

À luz do que fora exposto, *conclui-se pela antijuridicidade da Proposição, a qual, caso admitida, implica em indevida interferência do Poder Legislativo nos atos de governo do Poder Executivo, em violação ao princípio da separação dos Poderes*, visto que a celebração de convênio com entidades do setor privado (único objeto da Proposição) constitui atividade administrativa (ato de gestão), fugindo ao alcance da competência legislativa. Ademais, conforme consignado neste parecer e na esteira do entendimento do STF, leis meramente autorizativas são inconstitucionais, inócuas, despiciendas e contrárias ao ordenamento jurídico.

Para além destes argumentos, não foi demonstrada a necessidade administrativa da medida, tampouco o atendimento ao interesse público e as razões pelas quais será necessário majorar o valor de repasse à instituição, que já contou com provisionamento prévio de R\$ 2.160.000,00 no orçamento vigente, **havendo nítidos vícios de motivação e de moralidade na Proposição.**

À luz do exposto, opinamos pela rejeição sumária do Projeto em comento.

À consideração superior.

Cláudio/MG, 09 de junho de 2022.

DR. RODRIGO DOS SANTOS GERMINI

Advogado Público

OAB/MG: 145.659