



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG

PROTOCOLO: 1025/2021

DATA ENTRADA: 23 de Fevereiro de 2021

PROJETO DE LEI nº 8.819 de 2021

Ementa: Dispõe sobre a possibilidade da realização de convênios entre a Administração Pública e as Instituições Religiosas.

1. Relatório

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis, sobre o Projeto de Lei nº 8.819/2021 de autoria do Vereador Irmão Ronaldo, que dispõe sobre a possibilidade da realização de convênios entre a Administração Pública e as Instituições Religiosas

A consulta/parecer tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, assim como sua viabilidade jurídica no tocante ao Regimento Interno.

Segundo justificativa anexa ao presente: *“Nesse contexto, a Proposição vai ajudar o Poder Público que, em comum acordo com as denominações religiosas, poderá utilizar os espaços das igrejas para a execução de suas políticas sociais. As referidas instituições também serão beneficiadas, já que poderão receber recursos da Prefeitura para implantar ações em prol das comunidades em que atuam”*.

Assim, pugna o autor pela legalidade e constitucionalidade da proposição, contando com o apoio dos pares para aprovação, visto que seria norma de proteção animal.

É o relatório.

Passo a opinar.



2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que **a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões permanentes**, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, **a opinião jurídica exarada neste parecer é opinativa não tem força vinculante**, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno dessa Casa Legislativa, dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos

Art. 273 – A **Consultoria Jurídica Legislativa** acompanhará os atos de pessoal relativos às concessões de férias e licenças, os processos administrativos, bem como, se manifestará, através de pareceres, sobre os requerimentos apresentados a quaisquer departamentos da Câmara.

Art. 274 – As deliberações do Corpo Legislativo e das Comissões poderão, a critério dos respectivos presidentes, **serem assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa**, que assegurará **a legalidade dos atos** relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal.

Art. 91 – Nenhum projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo, será submetido à deliberação do Plenário sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas.



A sistemática adotada ressalte-se, **não é exclusividade de Caruaru**, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.

Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

3. ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA, INICIATIVA E COMPETÊNCIA.

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se a justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo, restando, pois, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

O artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local, não restando dúvidas de que o objeto – convênio administrativo – não repercute na seara de competência da União.



4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, *in caso*, a votação nominal e por maioria simples, nos termos do art. 115, §1º do Regimento Interno c/c art. 107, inciso II, verbis:

Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.

§ 1º - Por **maioria simples**, que corresponde à metade mais um dos Vereadores presentes à reunião, **a Câmara deliberará sobre todas as matérias**, exceto as referidas nos parágrafos seguintes.
(...)

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o mesmo será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal.

5. MÉRITO

5.1.– Da Lei Meramente Autorizativa.

O projeto de lei – de louvável iniciativa – tem como objeto autorizar o Poder Executivo, segundo a conveniência e oportunidade, disponibilidade financeira e orçamentária, a realizar convênios com entidades religiosas.

Observe bem, é isso é importante, muito embora não esteja explícito no texto, o fato é que se está diante de um projeto de lei meramente autorizativo. Ora, se vai depender do juízo de conveniência e oportunidade do Executivo, bem como da existência de disponibilidade financeira e orçamentária. Assim perguntamos: para que um projeto de lei?

Como bem sabido, a lei é cogente, impositiva, cria direitos e obrigações no seio da sociedade. Nas claras palavras do professor Miguel Reale (Lições Preliminares de Direito. p. 163):

“Lei, no sentido técnico da palavra, só existe quando a norma escrita é constitutiva de direito, ou, esclarecendo melhor, quando ela introduz algo de novo com caráter obrigatório no sistema jurídico em vigor, disciplinando comportamentos individuais ou atividades públicas (...) Nesse quadro, somente a lei, em seu sentido próprio, é capaz de inovar no Direito já existente, isto é, de conferir, de maneira originária, pelo simples fato de sua publicação e vigência, direitos e deveres a que todos devemos respeito”

Quando se deixa ao juízo discricionário do Poder Público não se está impingindo norma a ser cumprida por outrem. Quando se autoriza o Poder Executivo a cumprir atribuições - que já são de sua competência - a exemplo de firmar convênios, comete-se uma **injuridicidade**.

E é injurídico porque nada acrescenta ao ordenamento, pois não possui caráter obrigatório para aquele ao qual é dirigido. Ao determinar que a Prefeitura aja quando quiser ou lhe convir, o Poder Legislativo não cria a forma de cobrar o dispositivo.

Assim, a autorização é mera liberalidade. E.g, Se o carro é seu e você autoriza alguém a usá-lo, essa “pessoa autorizada” o faz se quiser. Imagine então que o carro é da outra pessoa e você o “autoriza” a usar. O efeito prático e jurídico é zero.

O instituto do convênio é um contrato de gestão, devidamente regulado, ínsito à administração pública, que nos termos do Decreto nº 6.170, de 25 de Julho de 2007, e tem as seguintes características:

Art. 1º Este Decreto regulamenta os convênios e os contratos de repasse celebrados pelos órgãos e entidades da administração pública federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, para a execução de programas, projetos e atividades que envolvam a transferência de recursos oriundos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União. [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.426, de 2020\)](#)

§ 1º Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

I - convênio - acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como participe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, **ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação;**



Dessa forma, autorizar a formalização de convênio pelo executivo com entidades religiosas não encontra respaldo no ordenamento. O próprio autor da proposição entende que, segundo a conveniência e oportunidade, o Poder Executivo pode fechar o convênio com entidades religiosas e filantrópicas, sem a necessidade de lei.

Em estudo da Câmara dos Deputados – especificamente do setor de Consultoria Legislativa – disponível no site: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema6/2007_16678.pdf.

A conclusão sobre leis autorizativas foi exposta da seguinte forma:

“A lei portanto, deve conter comando impositivo àquele a quem se dirige, o que não ocorre nos projetos autorizativos, nos quais o eventual descumprimento da autorização concedida não acarretará qualquer sanção ao Poder Executivo, que é o destinatário final desse tipo de norma jurídica.”

Ato contínuo, o consultor jurídico pontuou também:

“A autorização em projeto de lei consiste em mera sugestão dirigida a outro Poder, o que não se coaduna com o sentido jurídico de lei, tal como exposto em doutrina. Tal projeto é, portanto, injurídico. Essa injuridicidade independe da matéria veiculada no projeto, e não se prende à iniciativa privativa prevista no art. 61, §1º, da Constituição.”

E a posição doutrinária possui arrimo no Supremo Tribunal Federal e nos demais Tribunais quando invocados a se manifestarem **sobre leis meramente autorizativas**, deixando clara a condição de inconstitucionalidade de tais proposições, observe-se:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.724 AMAPÁ
RELATOR :MIN. CELSO DE MELLO**

REQTE.(S) :GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAPÁ

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ

INTDO.(A/S) :ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAPÁ

E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 1.595/2011 EDITADA PELO ESTADO DO AMAPÁ – **DIPLOMA LEGISLATIVO DE CARÁTER AUTORIZATIVO QUE, EMBORA VEICULADOR DE MATÉRIAS SUBMETIDAS, EM TEMA DE PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS, AO EXCLUSIVO PODER DE INSTAURAÇÃO DO CHEFE DO EXECUTIVO, RESULTOU, NÃO OBSTANTE, DE INICIATIVA PARLAMENTAR – SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL – REGIME JURÍDICO – REMUNERAÇÃO – LEI ESTADUAL QUE “AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A REALINHAR O SUBSÍDIO DOS SERVIDORES AGENTES E OFICIAIS DE POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO AMAPÁ” – USURPAÇÃO DO PODER**



*DE INICIATIVA RESERVADO AO GOVERNADOR DO ESTADO – OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO DE PODERES – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – PRECEDENTES – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA **INCONSTITUCIONALIDADE** – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.*
DISPONÍVEL EM 01/08/2018.

Segundo o Supremo Tribunal, leis autorizativas normalmente incidem sobre matérias que teriam iniciativa privativa, em uma clara tentativa de burlar o princípio da separação dos poderes. Os diversos tribunais também seguem a linha, eis os julgados:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 4.618/2017. MUNICÍPIO DE VIAMÃO. DISPONIBILIZAÇÃO DE PLANO DE ACOMPANHAMENTO PSICOLÓGICO E PSIQUIÁTRICO AOS CONSELHEIROS TUTELARES. **LEI AUTORIZATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES.** É inconstitucional a Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo que, autorizando disponibilização de plano de acompanhamento psicológico e psicológico e psiquiátrico aos Conselheiros Tutelares, determina ao Poder Executivo que ele adote medidas de capacitação de seus servidores, podendo acarretar despesas não previstas pela Lei Orçamentária, ou mesmo a realocação de recursos acaso levada a cabo. Competência privativa do chefe do Poder Executivo para dispor sobre a matéria, a teor do artigo 60, inciso II, d, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. A Constituição Estadual (da mesma forma que a Constituição Federal), quando estabelece um rol de matérias cuja iniciativa é reservada a uma estrutura de poder, o faz como garantia da independência e harmonia entre os poderes. Quando o legislativo municipal interfere nas competências que são reservadas à iniciativa privativa do Prefeito, não apenas incorre em inconstitucionalidade formal... propriamente dita, por vício de iniciativa (inconstitucionalidade subjetiva), senão que incorre também em flagrante violação à independência e harmonia dos Poderes que compõem o ente federativo. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70075479535, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em 26/03/2018). (TJ-RS - ADI: 70075479535 RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Data de Julgamento: 26/03/2018, Tribunal Pleno, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 12/04/2018)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 8.388/2019, DE CAXIAS DO SUL. INSTITUIÇÃO DE PROGRAMA ENTRE O PODER EXECUTIVO E INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR. **MATÉRIA DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA** DO CHEFE

DO PODER EXECUTIVO. **VÍCIO DE INICIATIVA IDENTIFICADO.** VÍCIO MATERIAL DECORRENTE DO AUMENTO DE DESPESAS. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES. **NORMA DE CARÁTER AUTORIZATIVO.** É inconstitucional Lei Municipal de origem do Poder Legislativo que ?Autoriza o Município de Caxias do Sul a Instituir o Programa de Cooperação entre o Poder Executivo e Instituições de Ensino Superior para o desenvolvimento de atividades de extensão universitárias voltadas para formulação e avaliação de Políticas Públicas e dá outras providências?. A norma impugnada, ao tratar da instituição de programa entre o Poder Executivo Municipal e Instituições de Ensino Superior, dispondo, ainda, sobre a formalização de convênios destinação de recursos pelos órgãos municipais, o dever de instituição de Comitê de Avaliação integrado por membro de cada órgão municipal que tenha formalizado o convênio e a respeito da origem das despesas decorrentes da execução da lei, por dispor sobre criação/estruturação/atribuições de órgãos da Administração Pública e a organização e o funcionamento da administração municipal, era de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Vício formal configurado por afronta aos arts. 60, inc. II, alínea ?d?, 82, inc. III e VII, 149, inc. I, II e III, e art. 154, inc. I, da Constituição Estadual, e art. 61, § 1º, II, alínea ?b?, da Constituição Federal. Violação dos princípios da harmonia e independência dos Poderes. Vício material caracterizado porque, ao prever que os órgãos municipais que formalizarem os convênios destinarão os recursos necessários e que as despesas decorrentes da execução da lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário, importou em aumento de despesas. Violação do disposto no art. 149, incisos I, II e III, e art. 154, inciso I, da Constituição Estadual. **De acordo com o Supremo Tribunal Federal, o desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo eventualmente editado, ainda que este meramente autorize o Chefe do Poder Executivo.** Precedentes. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.

(TJ-RS - ADI: 70081808008 RS, Relator: André Luiz Planella Villarinho, Data de Julgamento: 11/09/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 27/09/2019)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 7.902, de 21 de agosto de 2012, do Município de Jundiá, que "autoriza criação de Central de Empregos para Pessoas com Deficiência". Alegação de vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos poderes. Reconhecimento. Norma impugnada, de iniciativa parlamentar, que ao dispor sobre criação de órgão público (Central de Empregos) avança sobre área de planejamento e gestão, dispondo sobre matéria que é reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo. **Lei meramente autorizativa. Irrelevância. Prefeito Municipal que não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva competência. Norma impugnada que, na verdade, contém**



indisfarçável "determinação" (ADIN nº 0283820-50.2011, Rel. Des. Walter de Almeida Guilherme, j. 25/04/2012), sendo, por isso, manifestamente inconstitucional. Ação julgada procedente.
(TJ-SP - ADI: 22349956020198260000 SP 2234995-60.2019.8.26.0000, Relator: Ferreira Rodrigues, Data de Julgamento: 12/02/2020, Órgão Especial, Data de Publicação: 28/02/2020)

Chamado a se manifestar sobre o caso em tela, o Tribunal de Justiça de São Paulo, de forma unânime, reconheceu a **procedência da Ação de Inconstitucionalidade** pela afronta ao princípio da separação dos Poderes, observe-se o enxerto:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.060, DE 08 DE NOVEMBRO DE 2018, DO MUNICÍPIO DE MARTINÓPOLIS. LEI DE INICIATIVA DA CÂMARA MUNICIPAL COM O OBJETIVO DE AUTORIZAR A FORMALIZAÇÃO DE CONVÊNIO PELO EXECUTIVO COM ENTIDADES RELIGIOSAS. INCONSTITUCIONALIDADE. INCOMPATIBILIDADE COM A RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO (ARTS. 5º E 47, II, XIV E XIX, 'A', E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL). AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INVIABILIDADE DA ELABORAÇÃO, PELO LEGISLATIVO, DE LEI AUTORIZATIVA PARA ATUAÇÃO DO EXECUTIVO EM MATÉRIA DE SUA EXCLUSIVA COMPETÊNCIA. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA, COM EFEITO EX TUNC. PROCEDÊNCIA DA ACÇÃO.
(TJ-SP - ADI: 22589107520188260000 SP 2258910-75.2018.8.26.0000, Relator: Cristina Zucchi, Data de Julgamento: 08/05/2019, Órgão Especial, Data de Publicação: 13/05/2019)

Posição do TJ-RO de aplicação *mutatis mutandis*

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Estadual n. 3.335/2014, revogadora. Lei Estadual n. 3.307/2013, revogada, competência legislativa privativa. Iniciativa exclusiva. Chefe do Poder Executivo. Vício constatado. Matéria de gestão administrativa. Convênio. Contrato. Repasse **Se a lei revogada constituiu-se no exercício da competência legislativa privativa do Governador do Estado, a desconstituição respectiva somente poderá ser realizada por meio dessa mesma autoridade competente. Apenas o agente que pratica o ato jurídico, ou quem tenha poderes para dele conhecer, tem legitimidade para desfazê-lo, retirando-o do mundo jurídico.** A Lei n.º 3.335/2014, revogadora, afronte esses limites jurídicos, por isso é inconstitucional. Declara-se inconstitucional por vício de iniciativa formal a Lei Ordinária Estadual n. 3.335, de 21 de março de 2014, que revoga a Lei n. 3.307/2013, que regulamenta as transferências de recursos da Administração Direta e Indireta do Estado de Rondônia, mediante convênios financeiros, contratos de repasse e termos de cooperação e dá outras providências. Pretensão de inconstitucionalidade julgada procedente.
(TJ-RO - ADI: 00046009020148220000 RO 0004600-90.2014.822.0000, Relator: Desembargador Sansão Saldanha, Data de Julgamento: 16/03/2015,



Assim, **autorizar o Poder Executivo a firmar convênio com entidades religiosas,** como visto, é **matéria afeita a iniciativa privativa do gestor**, não necessitando de autorização do legislativo para o exercício desses atos.

Portanto, sobre a **lei meramente autorizativa** a posição da Consultoria Jurídica, com arrimo na doutrina e em precedentes judiciais, **é que tal proposição é injurídica**, visto que de forma indireta repercute negativamente na separação dos poderes e se encontra vazia de imperatividade.

Ressalte-se, novamente, que a posição é opinativa e não vinculante, e caso ignorada, levará a aprovação de uma lei sem obrigatoriedade, podendo o poder cumprir ou não.

6. DAS EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares a proposição.

7. CONCLUSÃO

Diante do exposto, pelos motivos supracitados, opina – de modo não vinculante - a Consultoria Jurídica Legislativa **pela inconstitucionalidade e ilegalidade do Projeto nº 8.819/2021**, por conter vício insanável.

É o parecer. À conclusão superior.

Caruaru, 25 de março de 2021.

Anderson Mélo

OAB/PE 33.933

[Analista Legislativo – Esp. Direito] mat. 740-1

De acordo.

José Ferreira de Lima Netto

Consultor Jurídico Geral.

Ruana Karina da Silva

Estagiária de Direito