



# CÂMARA MUNICIPAL DE SINOP

## ESTADO DE MATO GROSSO



### P A R E C E R

Projeto de Lei nº. 017/2022

Parecer nº. 050/2022

Interessado: Excelentíssimo Senhor Vereador Toninho  
Bernardes.

**“AUTORIZA O EXECUTIVO MUNICIPAL A CELEBRAR CONVÊNIO COM CLÍNICAS MÉDICAS, VISANDO A IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA MEIA CONSULTA JUNTO AOS PACIENTES HIPOSSUFICIENTES DO MUNICÍPIO E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.**

O presente Projeto de Lei pretende autorizar o Executivo Municipal a instituir programa de saúde denominado meia consulta conforme se verifica da leitura do artigo 1º do PL em análise.

É a síntese do necessário.



# CÂMARA MUNICIPAL DE SINOP

## ESTADO DE MATO GROSSO

Destarte inicialmente, que em regra a iniciativa legislativa é geral, competindo concorrentemente ao chefe do Poder Executivo, aos Vereadores, às Comissões da Câmara Municipal e, após a Constituição Federal de 1988, ao povo, dar impulso ao processo de formação das leis.

Pois bem, sem maiores delongas temos que analisando o presente Projeto de Lei, há invasão legislativa que caracteriza vício formal, na medida em que dá atribuições ao Poder Executivo, conforme se verifica do PL.

Cumprе salientar que referida matéria também fora objeto de análise pelo IBAM que emitiu o parecer nº. 1043/2022 concluindo que:

*“Desta sorte, a propositura em tela viola o postulado da separação dos poderes (art. 2º da Constituição Federal).”*

Em suma, o PL autorizativo em a comento caracteriza ato de gestão do Executivo e por isso é **INCONSTITUCIONAL** sob os seguintes aspectos jurídicos:

a) por vício formal de iniciativa, invadindo campos em que compete privativamente ao Chefe do Executivo iniciar o processo legislativo;

b) por usurparem a competência material do Poder Executivo, disposta na Constituição, nada importando se a finalidade é apenas autorizar;

c) por ferirem o princípio constitucional da separação de poderes, tradicional e atual na ordenação constitucional brasileira.

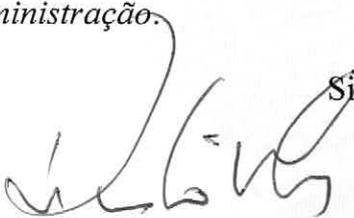


# CÂMARA MUNICIPAL DE SINOP

## ESTADO DE MATO GROSSO

Portanto, ante o exposto acima, o Projeto de Lei nº. 017/2022 é inviável juridicamente em razão da invasão da competência do Executivo violando assim os *Princípios Constitucionais da Separação dos Poderes*, previsto no artigo 2º da Constituição Federal e da *Reserva da Administração*.

Sinop, 11 de abril de 2022.

  
**RICARDO LUIZ HUCK**

*Procurador Jurídico*  
OAB/MT - Nº. 5.651

  
**BRUNO JIVAGO BUDNY**

*Assistente Jurídico*  
OAB/MT - Nº. 11.626

## **PARECER**

Nº 1043/2022<sup>1</sup>

- PG – Processo Legislativo. Projeto de lei que autoriza o Executivo municipal a celebrar o convênio com clínicas médicas para implementação do Programa Meia consulta aos pacientes hipossuficientes. Iniciativa parlamentar. Análise da validade. Considerações.

### **CONSULTA:**

Indaga o consulente acerca da validade de projeto de lei, de iniciativa parlamentar, que autoriza o Executivo municipal a celebrar o convênio com clínicas médicas para implementação do Programa Meia consulta aos pacientes hipossuficientes.

A consulta vem acompanhada da referida propositura.

### **RESPOSTA:**

Inicialmente, vale registrar que o Direito à saúde é direito fundamental e, como todos os direitos fundamentais, é dotado de uma dimensão subjetiva, consistente no direito individual dos cidadãos à saúde, e uma dimensão objetiva, que envolve o dever do Estado de promover políticas públicas de saúde.

É isso que determina o artigo 196 da Constituição Federal, *in verbis*:

"Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção,

<sup>1</sup>PARECER SOLICITADO POR BRUNO JIVAGO BUDNY, ASSISTENTE JURÍDICO - CÂMARA MUNICIPAL (SINOP-MT)

proteção e recuperação".

Em cotejo, cumpre deixar consignado que a celebração de contratos, termos, ajustes, convênios e instrumentos congêneres encerram ato de gestão, de condução dos negócios e compromissos municipais, razão pela qual pode ser vista como autêntica atribuição administrativa, que, a seu turno, encontra-se a cargo do Poder Executivo (art. 84, da Constituição Federal).

Como sabido, os convênios administrativos são ajustes firmados pelas pessoas administrativas entre si ou entre estas e entidades particulares com vistas a ser alcançado determinado escopo de interesse público, independentemente de autorização legislativa.

Ao mencionar as leis autorizativas, a Constituição Federal refere-se aos casos em que se faz necessária a apreciação prévia quanto a ato a ser praticado pelo Executivo. Tal atribuição tem mais a ver com o papel de fiscalização da Câmara Municipal do que propriamente com a função legislativa.

Tratando-se de matéria que diz respeito às funções tipicamente executivas, não cabe à Câmara Municipal dizer se está ou não de acordo com a medida, pois que sua atribuição se reporta à fiscalização sobre a execução dos contratos, assim como sobre quaisquer outros atos do Executivo Municipal, para verificar o seu fiel cumprimento, em face dos parâmetros constitucionais e legais, o que, em princípio, se faz a posteriori.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal (STF) vem reiteradamente decidindo que os convênios, por possuírem a natureza de ato administrativo, não se submetem à prévia autorização legislativa, sendo inconstitucionais as normas que determinem este procedimento. Repita-se que a inconstitucionalidade, neste caso, consiste na ofensa ao princípio da separação dos Poderes, confira-se:

"DIREITO CONSTITUCIONAL. CONVÊNIO:  
AUTORIZAÇÃO OU RATIFICAÇÃO POR ASSEMBLÉIA  
LEGISLATIVA. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER

EXECUTIVO. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO XXI DO ART. 54 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ, QUE DIZ: "Compete, privativamente, à Assembléia legislativa: XXI - autorizar convênios a serem celebrados pelo Governo do Estado, com entidades de direito público ou privado e ratificar os que, por motivo de urgência e de relevante interesse público, forem efetivados sem essa autorização, desde que encaminhados à Assembléia Legislativa, nos noventa dias subseqüentes à sua celebração". 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que a regra que subordina a celebração de acordos ou convênios firmados por órgãos do Poder Executivo à autorização prévia ou ratificação da Assembléia Legislativa, fere o princípio da independência e harmonia dos poderes (art. 2º, da C.F.). Precedentes. 2. Ação Direta julgada procedente para a declaração de inconstitucionalidade do inciso XXI do art. 54 da Constituição do Estado do Paraná." (STF - Tribunal Pleno. ADI 342 / PR. Julgamento: 06/02/2003. Rel. Min. SYDNEY SANCHES).

"CONSTITUCIONAL. CONVÊNIOS E DÍVIDAS DA ADMINISTRAÇÃO: AUTORIZAÇÃO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA: INCONSTITUCIONALIDADE. Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, inciso XXVI do artigo 53, e § 2º do artigo 82. I. - Norma que subordina convênios e dívidas da administração à aprovação da Assembleia Legislativa: inconstitucionalidade, porque ofensiva ao princípio da independência e harmonia dos poderes. C.F., art. 2º. Precedentes do STF. II. - Inconstitucionalidade do inc. XXVI do art. 53, e § 2º do art. 82, ambos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. III.- Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente." (ADI 177, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 01/07/1996, DJ 25-10-1996 PP-41026 EMENT VOL-01847-01PP-00001).

Sobre o princípio constitucional da reserva de administração é pertinente a citação de trecho do seguinte acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal:

"O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) 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 ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais". (STF - Tribunal Pleno. ADI-MC nº 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO).

No mais, a propositura em tela impõe ônus e obrigações a órgãos e agentes do Poder Executivo. Nesse sentido, vale a transcrição da Tese nº 917 da jurisprudência do STF:

"Ementa. Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido." (STF. RE nº 878.911/RJ. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgamento: 29/09/2016. Publicação: 11/10/2016). (Grifos nossos).

Por derradeiro, temos que o art. 9º da propositura em tela estabelece um prazo de 90 dias para que o Executivo regulamente a lei. Quanto à impossibilidade de o Poder Legislativo estabelecer prazo certo para tomada de providências por parte do Executivo, o STF decidiu da seguinte forma:

"Observe-se, ainda, que, algumas vezes,

rebarbativamente (art. 84, IV), determinadas leis conferem ao Executivo autorização para a expedição de regulamento tendo em vista sua fiel execução; essa autorização apenas não será rebarbativa se, mais do que autorização, impuser ao Executivo o dever de regulamentar. No caso, no entanto, o preceito legal marca prazo para que o Executivo exerça função regulamentar de sua atribuição, o que ocorre amiúde, mas não deixa de afrontar o princípio da interdependência e harmonia entre os poderes. A determinação de prazo para que o chefe do Executivo exerça função que lhe incumbe originariamente, sem que expressiva de dever de regulamentar, tenho-a por inconstitucional. Nesse sentido, veja-se a ADI 2.393, Rel. Min. Sydney Sanches, DJ de 28-3-2003, e a ADI 546, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 14-4-2000.3" (STF, ADI 3394, 02.04.07, Min. Eros Grau).

Desta sorte, a propositura em tela viola o postulado da separação dos poderes (art. 2º da Constituição Federal).

Por tudo que precede, concluímos objetivamente a presente consulta no sentido da inviabilidade jurídica da propositura em tela.

É o parecer, s.m.j.

Priscila Oquioni Souto  
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves  
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 08 de abril de 2022.