



PARECER JURÍDICO: 040/2021

AUTORIDADE CONSULENTE: Presidente da CMI

REFERÊNCIA: Substitutivo ao Projeto de Lei nº 5.361/2021

EMENTA: “Dispõe sobre o recebimento em doação, pelo Município de Imbituba/SC, de projetos de engenharia e de arquitetura, de bens móveis e imóveis, de serviços, sem ônus ou encargos, de pessoa física ou jurídica de direito privado.”.

I – RELATÓRIO:

Versam os presentes autos sobre consulta formulada pelo Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Imbituba, Vereador Humberto Carlos dos Santos, através da Comissão de Constituição e Justiça, solicitando a esta Assessoria Jurídica parecer acerca da constitucionalidade e legalidade do Substitutivo do Projeto de Lei n. 5.361/2021, que dispõe sobre o recebimento em doação, pelo Município de Imbituba/SC, de projetos de engenharia e de arquitetura, de bens móveis e imóveis, de serviços, sem ônus ou encargos, de pessoa física ou jurídica de direito privado.

O Substitutivo em comento foi lido em Plenário para a devida publicidade em 25 de agosto de 2021. Após, foi encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final para exarar Parecer. Ao seu tempo, a Comissão solicitou Parecer da Assessoria Jurídica do Presidente.

Consoante justificativa acostada, o Substitutivo tem por finalidade adequar o Projeto de Lei às recomendações exaradas no Parecer Jurídico 037/2021 e, ainda, complementar a proposição aderindo a possibilidade da Administração Pública receber, através de doações, sem ônus ou encargos, serviços de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.

É o Relatório. Segue o Parecer.

II – DOS FUNDAMENTOS:



Ab initio, relativamente aos requisitos formais e a verificação do aspecto legal da competência de propor a matéria, percebe-se a legalidade em perfeita ordem, vez que a iniciativa da propositura está revestida de todas as formalidades legais.

É o Senhor Vereador competente para propor o Projeto de Lei, pois não se refere à matéria de iniciativa privativa do Executivo municipal, vez que não consta no rol do art. 72 da Lei Orgânica do Município de Imbituba:

Art. 72 - São de iniciativa exclusiva do Prefeito as Leis que disponham sobre:
I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
II - servidores públicos do Poder Executivo, da administração indireta e autarquias, seu Regime Jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
III - criação, estruturação e atribuições das Secretárias, Departamentos ou Diretório equivalentes e órgãos de administração pública;
IV - matéria orçamentária e que autorize a abertura de crédito ou conceda auxílio e subvenções.

Combina-se ao artigo *suslo*, o estabelecido no art. 70 da LOM, senão vejamos:

Art. 70 - A iniciativa das Leis Complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador, Comissão Permanente da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, representados, no mínimo, por 5% (cinco por cento) do total do número de eleitores do Município.

Desse modo, não há nenhuma limitação constitucional à propositura de Projeto de Lei por vereador versando sobre a matéria aqui tratada, especialmente porque não foram criados deveres ou obrigações ao Executivo. Portanto, é de se reconhecer que o Projeto de Lei não adentra em matéria de cunho eminentemente administrativo, situação que levaria a veto específico por vício de iniciativa.

Assim, é legítimo que o Poder Legislativo, no exercício do controle externo da Administração Pública, o qual lhe foi outorgado expressamente pelo poder constituinte, implemente medidas de aprimoramento da sua fiscalização, desde que respeitadas as demais balizas da Carta Magna.

Nesse passo, em relação à técnica legislativa, o presente projeto está de acordo com a Lei, não contrariando nenhuma ordem jurídica, pois a iniciativa parlamentar é legítima, uma vez que não se trata de matéria cuja competência seja privativa de outro Poder (CF, art. 61).



Conforme reza a Constituição, os municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II, da CF).

A autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os Municípios, é tratada no artigo 30 da Lei Maior, nos seguintes termos: Art. 30. Compete aos Municípios: I - **legislar sobre assuntos de interesse local**; II - **suplementar a legislação federal e a estadual no que couber**; (...) (grifei).

A medida pretendida, visa assegurar a publicidade e transparência, fornecendo maior efetividade aos princípios consagrados no artigo 37, da CF/88. A Administração Pública deve obediência aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, entre uma série de outros que marcam o regime jurídico-administrativo. Logo, percebe-se que, entre outras, a matéria do Projeto de Lei trata de formas de incorporação de um bem ao patrimônio municipal, qual seja a doação.

A doação é uma transferência voluntária, por parte de particulares, ao Poder Público, estando sujeita a alguns procedimentos formais que devem ser obedecidos para efetivação. Trata-se de um instituto típico do Código Civil, assim disciplinado: *Art. 538. Considera-se doação o contrato em que uma pessoa, por liberalidade, transfere do seu patrimônio bens ou vantagens para o de outra.* (Grifei).

É de se considerar, ainda, que o Supremo Tribunal Federal (5ARE 878911 RG / RJ – Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo 878.911 Rio de Janeiro, rel. Gilmar Mendes, j. 19/09/2016) sedimentou entendimento no sentido de que *“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”* (grifei).

O Supremo Tribunal Federal tem reiteradas decisões sob o aspecto da iniciativa legislativa. Segue lavra do eminente Ministro Marco Aurélio no julgamento do Recurso Extraordinário 1.178.980 São Paulo:

“[...] Afasto, desde logo, a alegada inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, já que, ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Também não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo estadual. *As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no artigo 61 da Constituição do Brasil, dizendo respeito às matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo.* Não se pode ampliar aquele rol, para abranger toda e qualquer



situação que crie despesa para o Estado-membro, em especial quando a lei prospere em benefício da coletividade.” (grifei).

E continua:

A reserva de iniciativa material é exceção e surge apenas quando há necessidade de preservar o ideal de independência entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Verificada a falta de proposição normativa tendente a suprimir ou limitar as atribuições essenciais do Chefe do Executivo no desempenho da função de gestor superior da Administração – artigo 61, §1º, da Constituição Federal -, versada a “obrigatoriedade de divulgação de listagens de pacientes que aguardam por consultas com especialidades, exames e cirurgias na rede pública de saúde do município”, descabe cogitar de vício formal, a teor do decidido em casos análogos: recurso extraordinário nº 728.895, relator ministro Luiz Fux, publicado no Diário da Justiça de 20 de março de 2018; recurso extraordinário nº 1.133.156, relatora ministra Rosa Weber, veiculado no Diário da Justiça de 20 de junho de 2018.

Como afirmou o Pleno do STF em sede de julgamento do MS 22.690-CE, de Relatoria do eminente Ministro Celso de Mello em 17-04-1997: “*Em consequência desse modelo constitucional, nenhuma lei, no sistema de direito positivo vigente no Brasil, dispõe de autoridade suficiente para impor, ao Chefe do Executivo, o exercício compulsório do poder de iniciativa legislativa*”.

Seguindo essa perspectiva constitucional, de forma a não deixar dúvidas quanto a viabilidade do exercício de iniciativa parlamentar, em matéria desse jaez, colaciona-se julgado do STF, que assim decidiu:

"Ação direta de inconstitucionalidade. Arts. 1º, 2º e 3º da Lei 50, de 25-5-2004, do Estado do Amazonas. Teste de maternidade e paternidade. Realização gratuita. (...) Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da administração pública local. **Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão 3 previstas, em numerus clausus, no art. 61 da Constituição do Brasil – matérias relativas ao funcionamento da administração pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes.**" (ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 2-4-2007, Plenário, DJE de 15-8-2008.) (Grifei).

Contudo, em relação ao mérito importa salientar que esta Assessoria Jurídica não explanará argumentação, pois caberá tão somente aos Vereadores, no uso de sua função legislativa, verificar a viabilidade ou não da aprovação desta proposição, respeitando-se para tanto as formalidades legais e regimentais.



Destarte, o Substitutivo do Projeto de Lei acatou a recomendação desta Assessoria Jurídica projetada nos seguintes termos: ***“Sendo assim, para garantir que o Projeto de Lei atacado não crie ou estruture qualquer órgão da Administração local, RECOMENDA-SE seja retirado do §2º, art. 3º, a atribuição à Secretaria Municipal, quando dispõem que “Caberá ao setor técnico do Município (...)”.*** (Destaque original).”

Compulsando os demais artigos acrescentados ao texto normativo, é possível observar que segue a proposição aqui examinada sem nenhum óbice, vez que adequada e bem inserida no ordenamento jurídico brasileiro, face ao encontro de todo o arcabouço jurídico contemplado no Decreto Federal nº. 9.764, de 11 de abril de 2019.

Por fim, a Assessoria Jurídica da Presidência entende que no Projeto de Lei sob parecer não há vício de natureza formal ou material para impedir a regular tramitação, sugerindo-se tão somente emenda para corrigir erro de redação do artigo 14: *Art. 14. Esta Lei poderá ser regulamentada por Decreto do Poder Executivo Municipal, no que couber, que poderá também expedir normas complementares para solucionar casos omissos e disponibilizar, em seu sítio eletrônico, as informações adicionais.*

III - CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a convicção dos membros desta Câmara, e assegurada a soberania do Plenário, **opino pela legalidade e constitucionalidade** com regular tramitação do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 5.361/2021, por inexistirem vícios de natureza material ou formal que impeçam sua tramitação.

Ademais, frisa-se que se trata de um parecer com caráter meramente opinativo¹. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples

¹ CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. (...) II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (STF, MS 24631 / DF - DISTRITO FEDERAL, Tribunal Pleno, Min. JOAQUIM BARBOSA, Dje 09/08/2007)



CÂMARA MUNICIPAL DE IMBITUBA
ESTADO DE SANTA CATARINA
ASSESSORIA JURÍDICA DA PRESIDÊNCIA



parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

É o Parecer que se submete à apreciação da digna Comissão de Constituição, Justiça e Redação desta Casa Legislativa.

À consideração superior.

Imbituba/SC, 02 de setembro de 2021.

Assessora Jurídica da Presidência
OAB/SC 46.707