



PARECER JURÍDICO: 039/2022

AUTORIDADE CONSULENTE: Presidente da CMI

REFERÊNCIA: Emenda ao Projeto de Lei nº 5.473/2022

EMENTA: “Autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito junto à Caixa Econômica Federal, no âmbito do Programa FINISA – Financiamento à Infraestrutura e Saneamento e dá outras providências.”

I – RELATÓRIO:

Versam os presentes autos sobre consulta formulada pelo Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Imbituba, Vereador Elísio Sgrott, solicitando a esta Assessoria Jurídica parecer acerca da constitucionalidade e legalidade da emenda ao Projeto de Lei nº 5.473/2022, que autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito junto à Caixa Econômica Federal, no âmbito do Programa FINISA – Financiamento à Infraestrutura e Saneamento e dá outras providências.

O Projeto de Lei em comento foi protocolado na Câmara Municipal de Imbituba em 14 de julho de 2022, sendo lido em Plenário para a devida publicidade no mesmo dia.

Após, foi encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final e Comissão de Finanças, Orçamento, Tributação, Transportes, Obras, Urbanismo, Agricultura, Pesca e Fiscalização que exararam parecer favorável. Ao seu tempo, o Projeto de Lei encontra-se na Comissão de Educação, Tecnologia, Informática, Comunicação, Turismo, Cultura, Desportos, Meio Ambiente, Saúde e Assistência Social para exarar parecer. No entanto, em 05 de agosto, os Vereadores Eduardo Faustina da Rosa e Michell Nunes, apresentaram emenda aditiva ao art. 1º, do Projeto de Lei.

É o Relatório. Segue o Parecer.

II – DOS FUNDAMENTOS:

In casu, foi encaminhado a esta Assessoria, para emissão de Parecer Jurídico, a emenda nº 01, que acrescenta parágrafos ao art. 1º, do Projeto de Lei Ordinária nº 5.473/2022. De acordo com a justificação “a emenda visa garantir que parte dos recursos (ao menos 60%) contraídos pelo empréstimo sejam aplicados necessariamente em obras de saneamento, inclusive que estas obras



sejam as primeiras a serem iniciadas, garantindo-se, via de consequência seu imediato início, continuidade e conclusão. (...)”.

Inicialmente, oportuno tecer alguns comentários acerca da natureza dos pareceres no âmbito do Processo Legislativo. Como é sabido, o parecer caracteriza-se como um ato opinativo. O parecer, em regra, não vincula o Vereador e/ou Comissões, possuindo estes, a liberdade de seguir a opinião disposta ou não, devendo se manifestar acerca da conveniência, oportunidade, interesse público, de forma soberana e independente.

Pois bem, a **emenda nº 01**, de autoria dos parlamentares supracitados, tem como objetivo acrescentar parágrafos ao art. 1º, da proposição em trâmite, promovendo adequações na técnica legislativa e determinando a destinação de, no mínimo, 60% (sessenta por cento) da importância contraída através da linha de crédito de financiamento para Infraestrutura e Saneamento - FINISA, para investimentos em saneamento básico, que deverão ser as primeiras obras a serem iniciadas.

O Projeto de Lei enviado à Câmara de Vereadores possuía a seguinte redação:

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado, nos termos desta Lei, a contratar operação de crédito junto à Caixa Econômica Federal, até o valor de R\$ 40.000.000,00 (quarenta milhões de reais), por meio da linha de crédito de financiamento para Infraestrutura e Saneamento -FINISA, destinados à Aplicação em Obra de Infraestrutura, em objetos diversos, observada a legislação vigente, em especial as disposições da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.
Parágrafo Único. Os recursos resultantes do financiamento autorizado neste artigo serão obrigatoriamente aplicados em Despesa de Capital no Município de Imbituba, no âmbito da linha de crédito do FINISA.

A emenda proposta pelos vereadores possuem a seguinte redação:

Art. 1º [...]
§ 1º Os recursos resultantes do financiamento autorizado neste artigo serão obrigatoriamente aplicados em Despesa de Capital no Município de Imbituba, no âmbito da linha de crédito do FINISA;
§ 2º Do total dos recursos do empréstimo contraído nos termos desta lei, ao menos 60% (sessenta por cento) sejam investidos, obrigatoriamente, em saneamento básico que deverão ser as primeiras obras a serem iniciadas.

Portanto, verifica-se que o §1º provém da necessidade de renumerar o art. 1º, do Projeto de Lei.

Não obstante, compulsando o §2º da emenda apresentada, verifica-se estar inadequada do aspecto legal e constitucional. A Lei Orgânica do Município, em simetria ao que dispõe a Constituição do Estado de Santa Catarina e a Constituição Federal de 1988, reza em seu art. 72, que



a competência legislativa para a deflagração da matéria é privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, a saber:

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;

Desse modo, é de se reconhecer que o **§2º, da emenda nº 01**, adentra em matéria de cunho eminentemente administrativo, **situação que leva a veto específico por vício de iniciativa**, isso porque trata-se de proposição da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, por se tratar de matéria atinente à organização administrativa, nos termos do artigo 61, §1º, II, "b", da Constituição Federal.

De outra banda, na estrutura federativa brasileira, os Estados e os Municípios não dispõem de autonomia ilimitada para dispor sobre sua própria organização, inexistindo liberdade absoluta ou plenitude legislativa nessa matéria, prerrogativa só conferida ao poder constituinte originário. Como consectário, por simetria, impõe-se a observância, pelos entes federados inferiores, dos princípios e das regras gerais de organização adotados pela União.

Assim, a proposição malfez os princípios da separação, harmonia e independência entre os Poderes, violando os princípios presentes na Constituição Estadual e Federal, respectivamente:

Art. 32. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. (...) Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Nessa seara, Hely Lopes Meirelles ("Direito Municipal Brasileiro", Malheiros, 1993, p. 438/439), ensina sobre a distinção acerca dos âmbitos de atuação dos Poderes Executivo e Legislativo, em respeito ao princípio constitucional da separação dos poderes (art. 2º da CF/88):

A atribuição típica e predominante da Câmara é a 'normativa', isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito. Eis aí a distinção marcante entre missão 'normativa' da Câmara e a função 'executiva' do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo



consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração. (...) **A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º). Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º).** Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias. (...) Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em 'ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental. (g.n).

Deste modo, as normas constitucionais de processo legislativo impossibilitam a modificação, por meio de emendas parlamentares, dos Projetos de Lei enviados pelo Chefe do Poder Executivo, no exercício de sua iniciativa privativa, que interfiram em medidas de execução governamental afrontando o art. 61, §1º, II, "b", da CF.

Da exposição de motivos é possível observar que o Poder Executivo buscou apoio financeiro do FINISA para viabilizar investimentos já programados pelo Município, de tal sorte que o §2º, da emenda nº 01, inviabiliza os projetos propostos pela Administração Pública, a qual constitui atribuição político-administrativa do Prefeito, já que reside dentro do seu espaço de conveniência e oportunidade, na seara de sua discricionariedade.

Com efeito, a emenda nº 01, do Projeto de Lei, trata de matéria de cunho eminentemente administrativo, afeto de modo específico às competências cuja iniciativa para a propositura se reconhece ao Poder Executivo. Nesse sentido, entendo pela inconstitucionalidade da proposição no que toca a iniciativa, em face da ingerência nas atribuições privativas do Chefe do Poder Executivo.

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 inconstitucionalidade** formal por vício de iniciativa (art. 61, §1º, CF/88; 71, IV, da CE/SC) e de inconstitucionalidade material por afronta ao princípio da separação dos poderes (art. 2º, CF/88; art. 32, CE/SC).



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 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, 08 de agosto de 2022.

Assessora Jurídica da Presidência
OAB/SC 46.707

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)