



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

PARECER JURÍDICO Nº 106/2023/ JURÍDICO/ CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA-SP

Projeto de Lei nº 36/2023

Interessado: Presidente da Câmara Municipal

Assunto: Projeto de Lei que autoriza a abertura de crédito adicional especial junto ao orçamento fiscal para o exercício de 2023, bem como cessão de equipamento à Santa Casa de Misericórdia

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. PROJETO DE LEI Nº 36/2023. PEDIDO DE AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA PARA ABERTURA DE CRÉDITO ESPECIAL. INTERESSE LOCAL. PROJETO DE INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. AUTORIZAÇÃO PARA CESSÃO DE EQUIPAMENTO À SANTA CASA DE MISERICÓRDIA. RECOMENDAÇÕES.

I – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei que objetiva autorização para o Poder Executivo abertura crédito especial, encaminhado a este órgão para análise em 26.09.2023.

O Projeto de Lei foi protocolado na Câmara Municipal em 21.09.2023 e o processo está instruído com:

- a) Ofício nº 699/2023 encaminhando o Projeto de Lei nº 36/2023 – fls. 1/2;
- b) Projeto de Lei nº 36/2023 – fls. 3/4;
- c) Justificativa – fls. 5/7;
- d) Comprovantes de recebimento da Emenda Parlamentar nº 2023.080.49388 – fls. 8/11;
- e) Resolução SS nº 65/2023 – fls. 12/14;
- f) Balanço patrimonial – fls. 15/18;



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

g) Despacho da Presidência solicitando Parecer Jurídico – fls. 19;

É o breve relatório. Passo a opinar.

I - PRELIMINARMENTE

De início, ensina Hely Lopes Meirelles que “O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação.”¹

Isto posto, esclarece-se que o Parecer Jurídico não substitui os Pareceres das Comissões, o que se corrobora, *e.g.*, com a seguinte passagem regimental:

Art. 38. Compete à Comissão de Justiça e Redação manifestar-se sobre todos os assuntos entregues a sua apreciação, quanto ao seu aspecto constitucional, legal e jurídico, e quanto ao seu aspecto gramatical e lógico, quando solicitado o seu parecer por imposição regimental ou por deliberação do Plenário.

II – ANÁLISE JURÍDICA

Imperioso destacar que o exame do Setor Jurídico se circunscreve tão somente à matéria jurídica envolvida, tendo-se por base os documentos anexados, não sendo sua competência examinar o mérito do tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade das autoridades competentes.

III.1) Competência e iniciativa

A adoção da forma federativa tem implicações de diversas ordens, já que há descentralização político-administrativa do poder entre os entes federados.

¹ Direito administrativo brasileiro. São Paulo: Malheiros. Ed. 27^a, ano 2002, p. 191.



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

A repartição constitucional de competências entre os entes federados foi orientada pelo princípio da predominância de interesses, cabendo à União dispor de assuntos de interesses gerais; aos Estados, cuidar das matérias de interesses regionais; aos Municípios, por sua vez, tratar dos assuntos de interesse local. O Distrito Federal, pela sua natureza, cumula as competências estaduais e municipais, com poucas ressalvas previstas na Constituição Federal.

Nesse sentido, o Projeto é de autoria do Prefeito Municipal de Igarapava/SP, senhor José Ricardo Rodrigues Mattar. Consoante dispõe o art. 39 e inciso IV, art. 41 da Lei Orgânica Municipal, o Prefeito possui iniciativa para a propositura de Projetos de Leis que visam abrir crédito orçamentário.

No tocante à cessão de uso, dispõe a Lei Orgânica que constituem bens municipais todas as coisas móveis e imóveis (art. 3º), cabendo ao ente político dispor sobre a administração, utilização e alienação de seus bens (X, art. 5º).

Mais a mais, a Constituição da República, em seu art. 30, I, dispõe que compete ao Município legislar sobre assuntos de interesse local, o que se verifica nos autos deste processo, uma vez que a abertura se faz no orçamento municipal.

Isto posto, sob o ponto de vista jurídico, a competência e iniciativa para propositura do Projeto de Lei estão adequadas à legislação.

III.2) Matéria do Projeto de Lei

III.2.1) Da abertura de crédito especial

Primeiramente cumpre verificar que o fundamento de tal pedido está no art. 167, I, II e V da Constituição Federal:

Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

[...]



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

Com efeito, não pode o Chefe do Executivo realizar despesas sem que haja permissão na Lei Orçamentária Anual.

Assim, para a abertura de crédito, imperioso o pedido de autorização legislativa, na forma do citado inciso V, art. 167, da Constituição Federal, o que se faz com o envio do Projeto de Lei nº 32/2023.

Sobre a temática, mister esclarecer que crédito adicional é gênero, do qual há espécies: crédito adicional suplementar, crédito adicional especial e crédito adicional extraordinário, na forma do que estabelece o art. 41 da Lei nº 4.320/64. Em síntese, crédito adicional suplementar visa reforçar dotação orçamentária já existente no orçamento; crédito adicional especial objetiva criar dotação orçamentária não prevista na Lei Orçamentária Anual já aprovada; e, por fim, crédito adicional extraordinária destina-se a despesas urgentes e imprevisíveis.

Nessa toada, a Lei nº 4.320/64, ao dar tratamento sobre a matéria, estabelece:

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais **depende da existência de recursos disponíveis** para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realiza-las.



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

§ 2º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.

§ 3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.

§ 4º Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-a a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício.

Com efeito, o objetivo é a demonstração de existência de crédito orçamentário disponível para a respectiva abertura, bem como evitar que um mesmo recurso seja destinado a duas frentes, inviabilizando sua execução.

No presente processo, há informação da origem dos recursos (Resolução SS nº 65/2023 – fls. 12/14), bem como sua disponibilidade (fls. 9).

III.2.2) Da autorização para cessão de uso

Consoante art. 1º, 2º e 3º, o Projeto, a par de solicitar autorização legislativa para abertura de crédito adicional especial, solicita autorização legislativa para adquirir, patrimoniar e ceder um autoclave horizontal hospitalar para a Santa Casa de Misericórdia de Igarapava/SP.

Quanto à aquisição, prescinde de autorização legislativa, realizada conforme a necessidade o exigir, no exercício da gestão municipal. Quanto à patrmoniação, mister consignar que também não necessita de autorização legislativa, configurando verdadeiro dever do gestor público, na forma do art. 92 da Lei Orgânica Municipal.

Enfim, quanto à cessão, a matéria será abordada abaixo.



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

III.2.2.1) Do instituto da cessão

Leciona José dos Santos Carvalho Filho que

Cessão de uso é aquela em que o Poder Público consente o uso gratuito de bem público por órgãos da mesma pessoa ou de pessoa diversa, incumbida de desenvolver atividade que, de algum modo, traduza interesse para a coletividade.

[...]

O fundamento básico da cessão de uso é a colaboração entre entidades públicas e privadas com o objetivo de atender, global ou parcialmente, a interesses coletivos. É assim que deve ser vista como instrumento de uso de bem público.²

Sobre o instituto, há previsão legal para sua efetivação pelo Poder Executivo Federal no inciso I, art. 18, da Lei nº 9.636/98

A questão é: há necessidade de lei autorizativa para efetivação de cessão de uso?

Sobre o assunto, paira controvérsia, sendo que o Professor José dos Santos Carvalho Filho entende que, a princípio, não há necessidade de autorização legislativa, posicionamento este que diverge do Professor Hely Lopes Meirelles.³

Da Lei Orgânica Municipal pode-se concluir seja prescindível, já que se exige autorização legislativa para concessão de direito real de uso de bens municipais e concessão de administrativa de uso de bens municipais (VII e VIII, art. 29), ao passo que a exigência não se faz no caso de permitir ou autorizar o uso de bens municipais por terceiros (VII, art. 61).

Contudo, se é verdadeiro não haver previsão que a exija, veraz também que não há dispositivo que expressamente a dispense.

² CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 36^a ed. Barueri: Atlas, 2022, p. 1039/1040.

³ CARVALHO FILHO, op cit, p. 1040.



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

III.2.2.2 Do instrumento escolhido e da previsão contida na Lei Orgânica Municipal

Preambularmente, deve-se considerar que a Lei Orgânica traz aparente antinomia em seu seio, dispendo, em princípio, que o uso dos bens municipais, por terceiros, só poderá ser feito mediante concessão ou permissão a título precário (art. 98).

Contudo, em dispositivos esparsos se conclui que não há vedação em utilizar outros instrumentos, exemplificando com o §3º, art. 82, que veda a realização de doações após as eleições municipais, bem como a cessão em comodato, exceto se fundadas no interesse público; ou o art. 158, que veda a cessão de uso de próprios públicos municipais para funcionamento de estabelecimentos de ensino privado de qualquer natureza. Enfim, verifica-se que o inciso VII, art. 61 da Lei Orgânica, dispõe competir ao Prefeito permitir ou autorizar o uso de bens municipais por terceiros, atendidas as condições ali especificadas.

Mais a mais, dispõe:

Art. 99. Poderão ser cedidas a particulares, para serviços transitórios, maquinaria e operadores da Prefeitura, desde que não haja prejuízos para os trabalhos do Município e o interessado recolha previamente a remuneração arbitrada e assine termo de responsabilidade pela conservação e devolução dos bens cedidos.

Portanto, a antinomia é aparente, porque a leitura conjugada dos dispositivos leva à conclusão que o art. 98 não é taxativo, pretendendo-se dizer, em última análise, que a utilização de bens por terceiros dependerá de prévio ajuste/ ato formal do Poder Público.

III.2.2.3 Das disposições contidas na Lei de Licitações

Superada a questão da possibilidade de se utilizar a cessão como instrumento de disponibilização e utilização de bens municipais a terceiros, outro ponto a ser indagado é quanto ao art. 2º, que dispõe acerca da dispensa de licitação para efetivação do instituto.



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

Consoante o dispositivo invocado no art. 2º,

Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

[...]

II - quando móveis, dependerá de avaliação prévia e de licitação, dispensada esta nos seguintes casos:

a) doação, permitida exclusivamente para fins e uso de interesse social, após avaliação de sua oportunidade e conveniência sócio-econômica, relativamente à escolha de outra forma de alienação;

Observe que o dispositivo, que trata da alienação de bens da Administração Pública - embora atecnicamente dispositivos de outras naturezas foram adicionados em seu seio - o faz em relação à doação. Não se refere, portanto, à cessão de bem público.

Talvez o raciocínio tenha partido da máxima latina “in eo quod plus est semper inest et minus” (quem pode o mais, pode o menos), ou seja, se o dispositivo autoriza dispensar a licitação para doação, porque então não o permitiria para a cessão?

Contudo, se o caso, a situação deve ser abordada nos autos do processo administrativo instaurado para esta finalidade.

III.2.2.4) Da criação de nova modalidade de dispensa de licitação e da potencial violação ao princípio da impessoalidade

Ao dispor que “Fica dispensada” a licitação, nos moldes do quanto determina a alínea “a”, II, art. 17, da Lei nº 8.666/93, o Projeto de Lei nº 36/2023 acaba por criar, para o caso concreto, hipóteses de dispensa de licitação não prevista na Lei Federal.

Com efeito, se há segurança jurídica para aplicar analogicamente o dispositivo acima mencionado, reitera-se, a situação deve ser abordada em processo administrativo, expondo as razões de fato e de direito pelas quais se entende possível.



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

Não cabe, no entanto, à Lei Municipal definir uma nova situação de dispensa licitatória, isto é, para os casos de cessão de uso de bem móvel.

Nesse sentido, remansosa jurisprudência:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 2105, de 17 de maio de 2023, do Município de Ouro Verde, que autoriza o Poder Executivo local a firmar Contrato de Concessão de Uso de Bens Móveis e Imóveis, bem como de prestação de serviços de gestão de resíduos sólidos recicláveis e reutilizáveis, com determinada Cooperativa de Catadores de Materiais Recicláveis existente no Município. Hipótese de dispensa da licitação para a concessão de bens, notadamente de imóvel destinado a galpão de reciclagem, em benefício de cooperativa específica. Ofensa ao princípio constitucional da impessoalidade a ser observado nas contratações realizadas pela administração. Usurpação, ademais, da competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação (artigo 22, inciso XXVII, da Constituição da República) e afronta ao artigo 144 da Carta Estadual. Inconstitucionalidade reconhecida. Lei autorizativa que traz em si comando cogente, do qual não necessita o Executivo. Ofensa ao princípio da Separação dos Poderes. Afronta aos artigos 5º, 47, incisos II e XIV e 144 da Carta Bandeirante. AÇÃO PROCEDENTE.

(TJ-SP - ADI: 21432237420238260000 São Paulo, Relator: Xavier de Aquino, Órgão Especial, Data de Publicação: 11/09/2023)

Ação Direta de Inconstitucionalidade – Lei Municipal n. 2.167, de 15 de junho de 2016, a qual autoriza o Poder Executivo a outorgar permissão de uso de imóvel público municipal à pessoa



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

jurídica específica – Hipótese de dispensa de licitação prevista em Lei Municipal em desconformidade à disposta na Lei Federal – Competência privativa da União para legislar acerca de normas gerais de licitação – Inteligência do artigo 22, inciso XXVII da Constituição Federal – Ofensa ao pacto federativo – Contrariedade ao princípio da impessoalidade – Artigos 111, 117 e 144 da Constituição do Estado de São Paulo – Precedentes do Col. Supremo Tribunal Federal e do Órgão Especial – Ação julgada procedente.

(TJ-SP - ADI: 20947392820238260000 São Paulo, Relator: Marcia Dalla Dée Barone, Data de Julgamento: 26/07/2023, Órgão Especial, Data de Publicação: 27/07/2023)

Assim, o art. 2º é de duvidosa constitucionalidade, conforme demonstrado.

III.3) Da técnica legislativa

No Projeto de Lei nº 36/2023 traz em seu bojo o nome da Deputado responsável pela emenda, o que, além de não necessário – e deve-se considerar que as leis somente trarão disposições necessárias -, traz potencial violação ao princípio da impessoalidade.

Mais a mais, o §3º aduz que as obrigações serão definidas em Termo de Concessão, quando a lei traz em seu bojo instituto diverso.

III.4) Da urgência

Consta do ofício expresso pedido para que a tramitação ocorra em regime de urgência.

Com efeito, preceitua a Lei Orgânica Municipal:

Art. 43. O Prefeito Municipal poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

§ 1º Solicitada a urgência, a Câmara Municipal deverá se manifestar em até 90 (noventa) dias sobre a proposição, contados da data em que for feita a solicitação.

§ 2º Esgotado o prazo previsto no parágrafo anterior, sem deliberação pela Câmara, será a proposição incluída na Ordem de Dia, sobrestando-se as demais proposições, para que se ultime a votação.

§ 3º O prazo do § 1º não corre no período de recesso da Câmara Municipal nem se aplica aos projetos de Lei Complementar;

Desse modo, limita-se o prazo para apreciação da proposição a 90 dias, suspendendo-se a contagem durante o recesso legislativo.

IV – CONCLUSÃO

À vista do exposto, sem embargo de posicionamento diverso, o Departamento Jurídico da Câmara municipal de Igarapava/SP, **OPINA** nos seguintes termos:

- a) O objeto do Projeto de Lei nº 36/2023 é de interesse local, uma vez que visa a abertura de crédito especial no orçamento vigente deste ente político;
- b) É de competência do Chefe do Executivo a iniciativa de leis que objetivam a abertura de crédito especial (inciso IV, §2º, art. 140, RI c/c aplicação analógica do art. 166, §6º, da Constituição Federal);
- c) O Projeto está instruído com documentos de órgãos municipais que comprovam a existência e disponibilidade dos recursos, em atenção ao art. 43 da Lei nº 4.320/64;
- d) O art. 3º traz nova hipótese de dispensa de licitação, sendo, portanto, de duvidosa constitucionalidade, conforme demonstrado;



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

- e) Os arts. 1º e 5º promovem o nome do Parlamentar responsável pela emenda, em potencial violação ao princípio da impessoalidade;
- f) O §3º, art. 3º, expressa que as condições de uso e as obrigações serão definidas em “Termo de Concessão”, instituto diverso da cessão de uso tratada neste Projeto;

É o parecer, de caráter opinativo.

Igarapava-SP, 29 de setembro de 2023.

Orlando Farinelli Neto
Advogado da Câmara Municipal de Igarapava-SP
OAB/SP 358.382