



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Birigüi, 8 de março de 2021.

Parecer 014/2021

Solicitante: **CESAR PANTAROTTO JUNIOR**

Presidente da Câmara Municipal de Birigüi

Assunto: Projeto de Lei 19/2021 - Repasse - Pronto Socorro Municipal - Serviços Prestados.

Senhor Presidente:

Conforme determinado por Vossa Excelência, estamos enviando parecer sobre o projeto em epígrafe, de autoria do Poder Executivo, que autoriza o repasse de verba à Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Birigüi, para pagamento de serviços prestados no Pronto Socorro Municipal, relativos ao Convênio 014/19. Projeto registrado no Protocolo Geral desta Casa sob número 0639/2021, em 5 de março de 2021. Despachado para parecer em 5 de março de 2021. Recebido para parecer em 5 de março de 2021.

Destaque-se, a princípio, que a celeuma instaurada em torno da validade, ou não, do Quinto Termo Aditivo ao Convênio 014/2019, não é objeto da presente propositura, tema este que deverá ser tratado em espaço próprio, por iniciativa das partes envolvidas.

Portanto, para os fins buscados pelo Projeto, como também para a elaboração deste parecer, importa perquirir a verdadeira natureza jurídica da pretensão aqui concretizada.





Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Isto se faz necessário, porquanto, em Direito, dentre os princípios que norteiam a hermenêutica, com os instrumentos interpretativos que lhes são correlatos, desponta como essencial para a concretude do sistema, a regra de que a dogmática não leva necessariamente à taxinomia, ou seja, o rótulo nem sempre revela o produto.

O Projeto é expresso quanto ao pagamento de serviços prestados pela Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Birigüi, no Pronto Socorro Municipal, unidade de saúde esta que é um bem público municipal, no período de 1º de janeiro de 2021 a 26 de janeiro de 2021.

O objetivo do Poder Executivo, segundo se extrai das justificativas do Projeto, é o de indenizar este período, e é neste ponto que se aplica a regra de interpretação acima mencionada, pois que disso não se trata, considerando que o instituto da “indenização” (tornar indene, retornando ao *status quo ante*), tem por pressuposto a responsabilidade civil, seja ela objetiva ou subjetiva, a qual decorre de um ato ilícito, o que convenhamos não é o caso.

Mesmo porque, ato ilícito e enriquecimento sem causa são figuras jurídicas distintas, com origens e consequências diversas, não podendo, *de lege lata*, receber tratamento igualitário, ficando, desta forma, afastado o instituto da “indenização”, como suporte jurídico da propositura em análise.

Assim, o objeto do Projeto de Lei 19/21 é o de evitar o enriquecimento sem causa, e a causa próxima do pagamento que se pretende fazer tem por lastro a assunção de uma dívida.



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

De fato, e de direito, o Município está assumindo o pagamento de serviços prestados, e tal assunção acaba por revelar a natureza jurídica do Projeto: trata-se de **confissão de dívida**, que assim pode ser definida:

“Constitui-se, assim, em uma declaração que formaliza o reconhecimento de um débito e a responsabilidade por seu pagamento, todavia, esta medida é excepcional. Nos limites dessa excepcionalidade, os Órgãos da Administração Pública adotam tal procedimento, sendo, portanto, a forma mais viável de regularização de tais situações, não podendo furtarem-se da obrigação de efetuar o pagamento correspondente, sob pena de incorrer em enriquecimento ilícito, o que é vedado pelo Ordenamento Jurídico Pátrio”.

A simples leitura do Projeto confirma que estamos diante de uma confissão de dívida, consignando, desde já, que esta tem tratamento específico na Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), o que será abordado linhas abaixo.

Com as devidas adequações semânticas, tendo em vista que o instrumento do contrato é aqui inexistente, uma vez que a base jurídica teve início com um convênio, tanto o Superior Tribunal de Justiça, como o Tribunal de Contas da União perfilham do mesmo entendimento:

"Ementa: ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE COBRANÇA. CONTRATO ADMINISTRATIVO SEM PRÉVIA



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

LICITAÇÃO. EFETIVA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO CONSTATADA PELO TRIBUNAL A QUO. INDENIZAÇÃO CABÍVEL.

1. Segundo jurisprudência pacífica desta Corte, ainda que o contrato realizado com a Administração Pública seja nulo, por ausência de prévia licitação, o ente público não poderá deixar de efetuar o pagamento pelos serviços prestados ou pelos prejuízos decorrentes da administração, desde que comprovados, ressalvada a hipótese de má-fé ou de ter o contratado concorrido para a nulidade". **(AgRg no Ag 1056922 / RS - Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES - DJe 11/03/2009)**

"O TCU posicionou-se no sentido de que é devido o pagamento de serviço extraordinário efetivamente prestado, sob pena de enriquecimento ilícito da Administração, observando-se o disposto na Lei nº 8.112/1990 e demais legislações pertinentes, quanto à possibilidade de punição do responsável e/ou do servidor pela execução indevida". **(Item 9.2.2, TC-009.450/2005-6, Acórdão nº 43/2007-Plenário)**

Note-se, por importante, que o pagamento excepcional não afasta, ao contrário, impulsiona à Administração Pública no sentido de apurar a responsabilidade de quem deu origem a necessidade de se vir a confessar uma dívida, por ausência anterior de instrumento público válido.

Mutatis mutandis, o mesmo se aplica aos instrumentos de convênio, independentemente da sua validade, que deve ser discutida em outras searas, no seu sentido mais amplo, considerada a excepcionalidade desta forma de pagamento.



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Melhor explicando: o Projeto aqui apresentado abarca um período específico, ou seja, delimita de forma expressa a extensão da confissão de dívida, o que não afasta, tampouco funciona como quitação de débitos outros, acaso existentes, que deverão ser buscados, se o caso, por meio de instrumentos aptos a tal, para certificação da existência, validade, pagamento e eventual responsabilização dos promotores da dívida que vier a ser apurada.

Em suma: até este ponto o Projeto não possui vício formal ou material que possa macular sua tramitação no Legislativo.

No entanto, a própria tramitação no Poder Legislativo, suscita dúvidas que devem ser afastadas para a devida segurança do processo legislativo, que se encerra por meio do voto livre de cada Vereador, segundo a compreensão feita por eles da oportunidade e conveniência da aprovação, ou não da propositura.

Nesse sentido, adiante-se que a autorização legislativa neste caso é necessária, e decorre dos comandos da Constituição Federal, da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e da Lei 4.320/64 (Lei de Contabilidade Pública).

Esses diplomas equiparam a assunção de dívida, ou a sua confissão, a operação de crédito, decorrendo deste fato a necessidade de consulta à Câmara Municipal, na forma do artigo 167, inciso V, da Constituição Federal c.c. § 3º, do artigo 1º, da Lei Complementar 101/2000.

Vejamos os textos:



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

“Art. 167. São vedados:

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

Na Lei de Responsabilidade Fiscal, no Capítulo VII, que trata da Dívida e do Endividamento, temos:

“Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:

§ 1º Equipara-se a operação de crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação, sem prejuízo do cumprimento das exigências dos arts. 15 e 16”.

Em remate, determina o § 2º, do artigo 7º, da Lei 4.320/64:

“Art. 7º A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para:

§ 2º O produto estimado de operações de crédito e de alienação de bens imóveis somente se incluirá na receita quando umas e outras forem especificamente autorizadas pelo Poder Legislativo em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las no exercício”.

A autorização, portanto, é de rigor.



Câmara Municipal de Birigüi

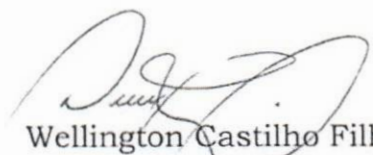
Estado de São Paulo

Notamos apenas a ausência dos documentos previstos nos incisos I e II, do artigo 16, da Lei Complementar 101/2000, que podem, e devem ser supridos antes que a Sessão Ordinária do dia 9 de março de 2021 tenha início.

O mais é questão de mérito, a ser deliberada pelo Plenário da Câmara Municipal de Birigüi.

Assim, desde que juntados a tempo os documentos dos incisos I e II, do artigo 16, da Lei Complementar 101/2000, opinamos pela legalidade da propositura, submetendo o presente à alta consideração de Vossa Excelência, e aos demais membros da Casa, para as providências que entenderem cabíveis.

É o parecer.


Wellington Castilho Filho
Procurador Jurídico

Fernando Baggio Barbieri
Advogado