



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Birigüi, 12 de março de 2021.

Parecer 21/2021

Solicitante: **CESAR PANTAROTTO JUNIOR**

Presidente da Câmara Municipal de Birigüi

Assunto: Projeto de Lei 25/2021 – “Ratifica Protocolo de Intenções firmado entre Municípios Brasileiros, com a Finalidade de Adquirir Vacinas para Combate à Pandemia do Coronavírus, Medicamentos, insumos e Equipamentos na área da Saúde”.

Senhor Presidente:

Conforme determinado por Vossa Excelência, estamos enviando parecer sobre o projeto em epígrafe, de autoria do Executivo Municipal que ratifica Protocolo de Intenções firmado entre Municípios Brasileiros, com a Finalidade de Adquirir Vacinas para Combate à Pandemia do Coronavírus, Medicamentos, insumos e Equipamentos na área da Saúde. Projeto registrado no Protocolo Geral desta Casa sob número 804/2021, em 11 de março de 2021. Despachado para parecer em 12 de março de 2021. Recebido para parecer em 12 de março de 2021.

O parecer jurídico é um instrumento que visa o assessoramento do parlamentar, para melhor elucidação de questões relevantes, inerentes da atividade. Sua natureza é meramente opinativa, sendo vinculante apenas quando a lei assim o determinar, não sendo considerado um ato administrativo, e, também, não afasta critérios de conveniência e oportunidade relacionados ao exercício do mandato parlamentar.





Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Nesse sentido:

Ementa: CONSTITUCIONAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. AUSÊNCIA DE EFICÁCIA VINCULATIVA DE PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO. INEXISTÊNCIA DE EFEITOS CONCRETOS. OBJETO NÃO SUSCETÍVEL DE CONTROLE VIA ADPF. 1. O parecer jurídico de caráter meramente opinativo, editado por órgão da Advocacia Pública no exercício de seu mister constitucional de consultoria e assessoramento jurídico aos Entes públicos (art. 132 da CF), não se qualifica como ato do poder público suscetível de impugnação via arguição de descumprimento de preceito fundamental, uma vez que não produz, por si só, nenhum efeito concreto que atente contra preceito fundamental da Constituição Federal. 2. Agravo regimental conhecido e desprovido. ADPF 412 AgR Órgão julgador: Tribunal Pleno Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES Julgamento: 20/12/2019 Publicação: 27/02/2020

O Tribunal de Contas da União – TCU possui enunciados a esse respeito como pode-se observar:

Enunciado TCU:

A manifestação contida em pareceres técnicos e jurídicos não vincula a atuação dos gestores, de modo que não tem força para impor ao administrador a prática de um ato manifestamente irregular, uma vez que cabe a ele, em última instância, decidir sobre a conveniência e a oportunidade de praticar atos administrativos. Acórdão nº 4194/2020 – Primeira Câmara, Data da Sessão 07/04/2020, Relator Benjamim Zymler.

Enunciado TCU:

O respaldo em pareceres técnicos e jurídicos não é suficiente para elidir a responsabilidade do gestor público por ato ou omissão irregular, pois o posicionamento externado em tais documentos não é vinculante, sendo



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

apenas uma contribuição para o processo decisório. Acórdão nº 277/2014 – Plenário, Data da sessão 12/02/2014, Relator

Em decisão do Supremo Tribunal Federal, foi dado aos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, a possibilidade de importarem vacinas contra o coronavírus, desde que estejam aprovadas pela ANVISA em um prazo de 72 (setenta e duas) horas, ou, caso não estejam aprovadas pela agência reguladora nacional, se estiverem aprovadas em outras agências internacionais como a dos Estados Unidos da América, União Europeia, Japão e China, também serão liberadas as importações.

Eis jurisprudência nesse sentido:

REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 770 DISTRITO FEDERAL 24/2/2021. Ementa: TUTELA DE URGÊNCIA EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CONCESSÃO MONOCRÁTICA. COMPETÊNCIA COMUM DOS ENTES FEDERADOS PARA CUIDAR DA SAÚDE. ARTS. 23, II, E 196 DA CF. FEDERALISMO COOPERATIVO. LEI 13.979/2020, QUE DISPÕE SOBRE MEDIDAS PARA O ENFRENTAMENTO DA EMERGÊNCIA DE SAÚDE PÚBLICA DECORRENTE DA COVID-19. VACINAÇÃO. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA PELO PLENÁRIO.

(....) De início observo que pandemia desencadeada pelo novo coronavírus, que, em menos de um ano, infectou e vitimou fatalmente centenas de milhares de pessoas no País e no mundo, revelou, dentre outras coisas, as fraquezas e virtudes de nossa forma de governança, em especial do sistema público responsável por assegurar os direitos fundamentais à vida e à saúde contemplados nos arts. 5º, 6º e 196 da Constituição Federal. O direito à vida, é escusado dizer, corresponde ao direito, universalmente reconhecido à pessoa humana, de viver e permanecer vivo, livre de quaisquer agravos, materiais ou morais, significando, especialmente, sob pena de ficar esvaziado de seu



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

conteúdo essencial, o direito a uma “existência digna”, conceito mencionado no art. 170 de nossa Lei Maior. Já a saúde, de acordo com o supra mencionado art. 196, “é um 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, proteção e recuperação” (grifei). (...) **Embora o ideal, em se tratando de uma moléstia que atinge o País por inteiro, seja a inclusão de todas as vacinas seguras e eficazes no PNI, de maneira a imunizar uniforme e tempestivamente toda a população, o certo é que, nos diversos precedentes relativos à pandemia causada pela Covid-19, o Supremo Tribunal Federal tem ressaltado a possibilidade de atuação conjunta das autoridades estaduais e locais para o enfrentamento dessa emergência de saúde pública, em particular para suprir lacunas ou omissões do governo central . (...)**

Importante mencionar que a presente decisão do Supremo Tribunal Federal vem de acordo com outras decisões da Suprema Corte, reafirmando a autonomia dos Municípios, no tocante a pandemia, e, a legislar a respeito de assuntos locais como exemplifica o artigo 30 de nossa Carta Magna.

Eis jurisprudência nesse sentido:

REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.341 DISTRITO FEDERAL 15/4/2020. EMENTA: REFERENDO EM MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DA INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO À SAÚDE. EMERGÊNCIA SANITÁRIA INTERNACIONAL. LEI 13.979 DE 2020. COMPETÊNCIA DOS ENTES FEDERADOS PARA LEGISLAR E



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

ADOTAR MEDIDAS SANITÁRIAS DE COMBATE À EPIDEMIA INTERNACIONAL. HIERARQUIA DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. COMPETÊNCIA COMUM. MEDIDA CAUTELAR PARCIALMENTE DEFERIDA.

Observamos também que a referida Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental foi proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB, cumprindo dessa maneira seu principal papel, zelando pela defesa dos direitos e garantias fundamentais de todos os cidadãos que, por inércia do Poder Público, acabam tendo seus direitos e garantias prejudicados, nesse caso específico, perdendo até mesmo a vida.

A Frente Nacional dos Municípios como bem explicitado no projeto já vem se mobilizando através de consórcio entre os mesmos para poderem adquirir as vacinas, através da Lei nº 11.107/2005 regulamenta a formação dos consórcios públicos os municípios podem de organizar para a formação respeitando a legislação.

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum e das outras providências. (...)

Art. 8º Os entes consorciados somente entregarão recursos ao consórcio público mediante contrato de rateio.

§ 1º O contrato de rateio será formalizado em cada exercício financeiro, e seu prazo de vigência não será superior ao das dotações que o suportam, com exceção dos contratos que tenham por objeto exclusivamente projetos consistentes em programas e ações contemplados em plano plurianual. (Redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020)

§ 2º É vedada a aplicação dos recursos entregues por meio de contrato de rateio para o atendimento de despesas genéricas, inclusive transferências ou operações de crédito.

§ 3º Os entes consorciados, isolados ou em conjunto, bem como o consórcio público, são partes legítimas para exigir o cumprimento das obrigações previstas no contrato de rateio.

§ 4º Com o objetivo de permitir o atendimento dos dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, o consórcio público deve fornecer as informações necessárias para que sejam consolidadas, nas contas dos entes consorciados, todas as



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo


despesas realizadas com os recursos entregues em virtude de contrato de rateio, de forma que possam ser contabilizadas nas contas de cada ente da Federação na conformidade dos elementos econômicos e das atividades ou projetos atendidos.

§ 5º Poderá ser excluído do consórcio público, após prévia suspensão, o ente consorciado que não consignar, em sua lei orçamentária ou em créditos adicionais, as dotações suficientes para suportar as despesas assumidas por meio de contrato de rateio.

Dessa forma, segundo a respectiva legislação, ficam os critérios estabelecidos em seu artigo 8º, para que o Município possa integrar o consórcio formado, com base no seu orçamento, obedecendo a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000.

Questão que surge, e que já remonta há anos, é a inconstitucionalidade da necessidade autorização legislativa para a celebração de convênios, consórcios, acordos, contratos, que, no caso do Município de Birigüi, está prevista no artigo 10, inciso XIV, da Lei Orgânica local, entendendo o Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, ser esta uma exigência que afronta o princípio da separação dos poderes, considerando que a celebração de tais instrumento, configuram atos de gestão, privativos do Poder Executivo.

Nesse sentido:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Artigo 9º, inciso XII, da Lei Orgânica do Município de Tatuí que condicionou a celebração de convênios e consórcios pelo Executivo à prévia autorização legislativa. Disposição que versa questão atinente ao planejamento, à organização, à direção e à execução dos serviços públicos, atos de governo afetos à competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo local. **Inobservância da competência reservada conferida ao Prefeito que acabou por implicar em afronta ao princípio da separação dos poderes.** Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente”. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Processo 2132621-5.2015.8.26.0000, Rel. Des. Paulo Dimas Mascaretti, j. 07/10/2015)”. 



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Não obstante, como o Direito não é estático, os Tribunais, notadamente o de São Paulo, evoluiu seu entendimento sobre a necessidade de autorização legislativa, por meio da técnica de interpretação conforme, para admitir a consulta ao Legislativo, no caso em que convênios, consórcios, entre outros, causarem compromissos gravosos ao Município.

Vejamos:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Artigo 8º, inciso XIV, da Lei Orgânica do Município de Valinhos. Dispositivo que exige prévia autorização ou aprovação do legislativo para que a Administração firme convênios, acordos ou contratos de que resultem encargos para o Município. Alegação de ofensa aos princípios da Separação dos Poderes e da Reserva da Administração. Rejeição. Possibilidade de aproveitamento da norma mediante técnica de interpretação. Exigência cabível em situações excepcionais no resguardo do patrimônio público. Conforme já decidiu o Plenário do Supremo Tribunal Federal, a previsão de autorização parlamentar nos casos em que acordos ou convênios possam acarretar encargos gravosos ao patrimônio público, não interfere em atos de gestão (ADI nº 331, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 03/04/2014). Exigência válida inclusive em relação aos contratos. Inteligência do artigo 20, inciso XIX, da Constituição Estadual que, ao contrário de proibir, prevê hipótese semelhante de autorização legislativa para contratos. Necessidade apenas de conferir ao dispositivo impugnado interpretação conforme a Constituição no sentido de que a exigência de autorização ou aprovação da Câmara Municipal (objeto do questionamento) é restrita aos convênios, acordos ou contratos de que resultem compromissos gravosos para o município, excluídas as hipóteses de convenções normais. Ação julgada parcialmente procedente”. (TJSP – Órgão Especial, ADin 2282700-54.2019.8.26.0000, Rel. Des. Ferreira Rodrigues, j. 04/06/2020)



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo


Portanto, esta assessoria jurídica passará a adotar o seguinte entendimento: os convênios, consórcios, acordos, contratos, entre outros instrumentos, que não causarem encargo ao erário público municipal, se enviados à Câmara Municipal, serão considerados inconstitucionais, porquanto caracterizam atos de gestão privativos do Prefeito Municipal, enquanto que, aqueles que onerarem o erário público, ou, o patrimônio público em sentido amplo, deverão receber o aval do Poder Legislativo.

Este Projeto, claramente trará ônus para o Município, logo, na linha do entendimento acima esposado, deve receber autorização legislativa para a sua celebração e validade no âmbito municipal.

Assim, opinamos pela constitucionalidade e 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