



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 185/2023.

Assunto: Projeto de Decreto Legislativo nº 34/2023 - Dispõe sobre a decisão do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo nos processos e-TC-015316/989/16-9 e 016760/989/16-0.

Autoria: Mesa Diretora 2023/2024.

**À Comissão de Justiça e Redação,
Exmo. Sr. Presidente Vereador Gabriel Bueno.**

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que “Dispõe sobre a decisão do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo nos processos e-TC-015316/989/16-9 e 016760/989/16-0”.

Ab initio, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38¹.

Outrossim, ressalta-se que a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante², sendo meramente opinativo não fundamentando decisão proferida pelas Comissões e/ou nobres vereadores.

¹ Art. 38. Compete à Comissão de Justiça e Redação manifestar-se sobre todos os assuntos entregues à sua apreciação, **quanto ao seu aspecto constitucional, legal ou jurídico** e quanto ao seu aspecto gramatical e lógico, quando solicitado o seu parecer por imposição regimental ou deliberação de um terço dos Vereadores da Câmara. § 1º É obrigatória a audiência da Comissão sobre todos os projetos que tramitem pela Câmara, ressalvados os que explicitamente tiverem outro destino por este Regimento. § 2º Concluindo a Comissão de Justiça e Redação pela ilegalidade ou inconstitucionalidade de um projeto, deve o parecer vir a plenário para ser discutido e somente quando rejeitado prosseguirá o processo.(G.n).

² Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal: “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.)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Desta feita, considerando os aspectos jurídicos passamos à análise técnica do projeto em epígrafe solicitado.

Preliminarmente, quanto ao pedido de urgência o Regimento Interno dispõe:

“Art. 42. O prazo para a Comissão exarar parecer, sobre qualquer matéria, será de 15 (quinze) dias, a contar da data do recebimento da matéria pelo Presidente da Comissão, salvo decisão em contrário do Plenário.

(...)

§ 5º Quando se tratar de projeto em que tenha sido solicitada urgência o prazo máximo para a Comissão exarar parecer será de 48 (quarenta e oito) horas, a contar da data do recebimento da matéria pelo Presidente da Comissão.

(...)

§ 7º Todo pedido de urgência será apreciado pela Comissão de Justiça e Redação, cujo parecer será submetido à apreciação do Plenário.

§ 8º Rejeitado o parecer contrário à urgência o projeto será encaminhado às comissões competentes na forma do § 6º.

§ 9º Aprovado o parecer contrário à urgência o projeto prosseguirá sua tramitação normal, na forma regimental.”

“Art. 154. A Urgência dispensa as exigências regimentais, salvo a de número legal e a de parecer, para que determinada proposição seja apreciada.

§ 1º A concessão de urgência dependerá de apresentação de requerimento escrito, que somente será submetido à apreciação do Plenário se for apresentado com a necessária justificativa e nos seguintes casos:

I - pela Mesa, em proposição de sua autoria;

II - por Comissão, em assunto de sua especialidade;

III - por 1/3 (um terço) dos Vereadores;



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

IV - pelo Líder de Governo a projeto do Executivo Municipal;

V - por Vereador, uma única vez por semestre, a projeto de sua autoria.

(...)

Assim, nos termos regimentais o pedido de urgência da Mesa, em proposição de sua autoria (art. 154, § 1º, I) e acompanhado da necessária justificativa deve ser apreciado pela Comissão de Justiça e Redação, cujo parecer será submetido à apreciação do Plenário (art. 42, § 7º, RI).

No que tange à **competência municipal** os Municípios foram dotados de autonomia legislativa que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I da CRFB), *in verbis*:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

No mesmo sentido, segue previsão da Lei Orgânica do Município de Valinhos:

Artigo 8º - *Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, suplementar a legislação Federal e Estadual e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta ou indireta, as fundações e as empresas em que o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente:*

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

Acerca do conceito de interesse local o saudoso professor Hely Lopes Meirelles leciona:

"Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

*porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação brasileira. **O que define e caracteriza o 'interesse local', inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União". (gn)***

(in Direito Municipal Brasileiro, 6ª ed., atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro, 1993, Malheiros, p. 98)

No concernente a sustação de contrato imperioso trazer à baila os dispositivos constitucionais relacionados à temática:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

[...]

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

[...]

§1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

(grifo nosso).

No âmbito estadual, por simetria, a Constituição Bandeirante também regulamentou o tema:

Artigo 33 - O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:

[...]

XI - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Assembleia Legislativa;



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

§1º - No caso de **contrato**, o ato de sustação será adotado diretamente pela Assembleia Legislativa que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo, as medidas cabíveis.

§2º - Se a Assembleia Legislativa ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

(grifo nosso).

Assim, por força constitucional compete ao Poder Legislativo deliberar acerca da sustação de contrato julgado irregular pelo Tribunal de Contas.

Corroborando esse entendimento seguem lições de Mauro Gomes de Mattos e Paulo César Braga apud DI PIETRO³, respectivamente:

No mesmo sentido é o posicionamento de Mauro Roberto Gomes de Mattos:

Ora, o Órgão Auxiliar não pode invadir a competência constitucional privativa do Legislativo e do Executivo, para se transformar em um poder autônomo. A dicção do §2º do art. 71 da Constituição não autoriza o Tribunal de Contas a receber a transferência de competência privativa do Congresso Nacional, que, como representante do Poder Legislativo pode solicitar ao Poder Executivo a sustação de contrato administrativo tido como irregular pelo Tribunal de Contas. Portanto, admitir que o Tribunal de Contas se transforme no próprio Poder Legislativo, substituindo o Congresso Nacional e sua competência privativa é o mesmo que invadir a independência dos Poderes, pois hierarquicamente o Executivo não se curva a órgão auxiliar de outro Poder. Por esta razão é que a Constituição deixou bem nítido que o Tribunal de Contas auxilia o Poder Legislativo, exercendo a salutar e necessária fiscalização da legalidade e economicidade dos atos públicos que acarretem despesa para o erário.

[...]

Há ainda o entendimento de Paulo César Braga:

³ Ibidem., p. 09-10.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*Urge não se perca de perspectiva que a norma constitucional não diz que, diante da recusa ou omissão do Congresso Nacional, o Tribunal de Contas sustará o contrato [...], mas sim que decidirá a respeito. [...] Efetivamente, a norma subconstitucional analisada transfere ao Tribunal de Contas a competência para sustar o contrato administrativo, acaso não tenha o Congresso Nacional, no prazo de 90 (noventa) dias, ordenado ao Poder Executivo a sustação do contrato. Assim é que, na dicção da norma infraconstitucional epigrafada, só resta ao Congresso Nacional cumprir a representação do Tribunal de Contas, sustando o contrato administrativo impugnado, sob pena de, não o fazendo, **quer por deliberação de seus membros que venha a rejeitar a representação do Tribunal, quer por silêncio superior a 90 (noventa) dias, ver delegada ao Tribunal de Contas, ex vi legis, a competência para sustar a contratação.** Não resta dúvida que remanesce um entrechoque claro entre o teor da norma constitucional esculpida no §1º do inciso XI do art. 71 da CF/1988, que acentua ser da competência, exclusiva do Congresso Nacional a sustação do contrato, e a disposição inserida na parte final do §3º do art. 45 da Lei nº 8.443/1992. Com efeito, diante da solar clareza da contradição havida entre as duas disposições normativas, ou se atribui ao dispositivo subconstitucional interpretação conforme a Constituição, ou, tanto pior, se reconhece a indesculpável inconstitucionalidade da disposição, isso porque não se pode aceitar, a toda evidência, possa a norma infraconstitucional ir além da disposição constitucional que regulamenta, ou menos, ainda, contrarie o dispositivo da Lei Fundamental. **Deveras, não se pode subtrair do Congresso Nacional, ao arrepio da norma inserida na Lei Maior, a competência para sustar o contrato administrativo, tampouco se pode entender o silêncio do Poder Legislativo, diante da representação do Tribunal de Contas, como devolução ao Tribunal da competência para executar sua própria decisão.***

No entender do autor, é “imperativo se compreenda a regra contida no §2º do art. 71 da CF/1988, em sentido que não venha afrontar a disposição contida no §1º do mesmo dispositivo, é dizer, ainda que o Poder Legislativo quede silente, deixando de sustar o contrato no prazo assinalado pela Constituição Federal — 90 (noventa) dias — não poderá o Tribunal de Contas sustar o contrato, porque esse poder não se lhe fora outorgado pela Lei Fundamental”. Acrescenta o jurista que:

Quando a norma diz que no silêncio o Tribunal de Contas decidirá a respeito, obviamente que o Tribunal somente poderá decidir sobre a ilegalidade da despesa gerada com o contrato, para efeito de imposição de eventuais sanções ao agente público responsável pelo



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

contrato, com aplicação das penalidades aí decorrentes, assim como representar ao Ministério Público para eventual propositura de ação judicial visando à desconstituição da contratação e à eventual penalização dos responsáveis, e jamais sustar, por ato próprio, o contrato administrativo que tenha considerado ilegal, pena de manifesta usurpação de competência atribuída, com exclusividade, ao Congresso Nacional.

A conclusão é no sentido de que a decisão do Tribunal de Contas, referida no §3º do art. 71 da Constituição, não pode envolver a sustação do contrato administrativo, que é de competência exclusiva do Congresso Nacional e deve basear-se em critérios políticos, fora da alçada do Tribunal de Contas. (grifo nosso)

In casu, na linha do entendimento doutrinário supracitado que destaca a competência exclusiva do Poder Legislativo para deliberar sobre a matéria baseando-se em critérios políticos, colacionamos trecho da justificativa do projeto que ressalta o interesse público na manutenção do contrato:

(...)

Nessa esteira, insta ressaltar o juízo de discricionariedade política do Poder Legislativo na apreciação da matéria.

Ocorre, contudo, que o contrato em questão tem por objeto a outorga de concessão onerosa do serviço de transporte coletivo de passageiros no Município de Valinhos, a revelar manifesto interesse público na sua manutenção, sob pena de inviabilizar a prestação do serviço à coletividade.

Ressalta-se que o direito ao transporte configura direito social insculpido no art. 6º, caput, da Constituição Federal e eventual sustação do contrato afetará a população local indistintamente, sobretudo aqueles que dependem do transporte público para sua locomoção.

(...)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Quanto à espécie legislativa trata-se de assunto de competência privativa da Câmara Municipal, cuja regulamentação deve se dar por meio de decreto legislativo consoante previsão na Lei Orgânica:

“Art. 9º Compete à Câmara Municipal, privativamente, as seguintes atribuições, entre outras:

(...)

Parágrafo único. A Câmara Municipal delibera mediante resolução, sobre assuntos de sua economia interna e nos demais casos de sua competência privativa, por meio de decreto legislativo”. (grifo nosso)

“Art. 58. As proposições destinadas a regular matéria político-administrativa de competência exclusiva da Câmara são:

I - decreto legislativo, de efeitos externos;

II - resolução, de efeitos internos.

Parágrafo único. Os projetos de decreto legislativo e de resolução aprovados não dependem de sanção do Prefeito, sendo promulgados pelo Presidente da Câmara”.

“Art. 59. O Regimento Interno da Câmara disciplinará os casos de decreto legislativo e de resolução cuja elaboração, redação, alteração e consolidação serão feitas com observância das mesmas normas técnicas relativas às leis”.

Por seu turno, o art. 126, § 2º do Regimento Interno desta Casa de Leis regulamenta as matérias cuja deflagração deve ser via projeto de decreto legislativo:

Art. 126. Toda matéria de competência da Câmara administrativa ou político-administrativa sujeita à deliberação da Câmara será objeto de projeto de resolução ou decreto legislativo.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

§ 1º Constitui matéria de projeto de resolução:

I - destituição dos membros da Mesa;

II - julgamentos de recursos de sua competência; e

III - assuntos de economia interna da Câmara.

§ 2º Constitui matéria de projeto de decreto legislativo:

I - fixação dos subsídios e verba de representação do Prefeito, e se for o caso, do Vice-Prefeito e Vereadores;

II - aprovação ou rejeição das contas do Prefeito e da Mesa;

III - outorga de títulos honorários e beneméritos; e

IV - demais atos que independam da sanção do Prefeito.

Por fim, quanto ao aspecto gramatical e lógico o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95 de 1998 que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

Ante o exposto, s.m.j., o projeto atende à sistemática constitucional de processamento dos contratos julgados irregulares pelo E. TCE/SP, não havendo óbice na sua tramitação. No exame do mérito, o Plenário é soberano.

É o parecer.

Procuradoria, aos 26 de maio de 2023.

Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa

Procuradora – OAB/SP 308.298

Assinado digitalmente