



CÂMARA MUNICIPAL DE GURUPI-TO
GABINETE DA PRESIDÊNCIA
PROCURADORIA GERAL

PARECER JURÍDICO N.º 005/2020

SOLICITANTE: CLJRF

OBJETO: PLO – E – 009/2020

EMENTA: *“Altera a Lei N.º 2.373/2017 que trata do Plano Plurianual para o quadriênio 2018/2021 do Município de Gurupi-TO, e da outras providencias.”.*

RELATÓRIO:

Consulta realizada pela Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final (CLJRF), acerca da possibilidade jurídica do constante do acima citado PLO-E de nº 009/2020, a saber, *“Altera a Lei N.º 2.373/2017 que trata do Plano Plurianual para o quadriênio 2018/2021 do Município de Gurupi-TO, e da outras providencias”.*

Traz em sua justificativa:

Submetemos a elevada apreciação dessa Egrégia Câmara Municipal este Projeto de Lei que altera a Legislação Municipal que instituiu o PLANO PLURIANUAL DE GURUPI, para o quadriênio 2018-2021, incluindo sua revisão ocorrida no ano de 2019 para o biênio 2020-2021.

O presente Projeto de lei visa a alteração do PPA com a criação de ações específicas nas secretarias/fundos e autarquias municipais, denominadas "AÇÕES DE COMBATE À PANDEMIA DO NOVO CORONAVIRUS COVID-19".

O Estado do Tocantins por meio do DECRETO N.º 6.070/2020" -de 18 (dezoito) de março do corrente ano declara situação de emergência ao Tocantins em razão da pandemia da COVID-19, o Decreto Municipal n.º 448/2020 declarou situação de emergência em saúde pública e o Decreto Municipal n.º 479/2020, declarou Estado de Calamidade Publica em Gurupi.

Vejamos que a situação extraordinária e excepcional que estamos atravessando, a exigir das autoridades públicas, indiscutivelmente, ações mais drásticas e enfaticamente restritivas no sentido de barrar o avanço da disseminação da doença, preservando a saúde da população, sobretudo daqueles grupos mais vulneráveis as exponenciais contaminações.

Na oportunidade ha de se considerar também que os Municípios devem ao Tribunal de Contas do Estado do Tocantins informagões detalhadas sobre os gastos públicos realizados para o combate da Pandemia, bem como a Lei de Responsabilidade Fiscal preza pelo principio da Transparência dos gastos públicos.

Este Projeto de Lei também altera a execução orçamentaria na



CÂMARA MUNICIPAL DE GURUPI-TO
GABINETE DA PRESIDÊNCIA
PROCURADORIA GERAL

implantação da Usina Fotovoltaica, oriunda do Financiamento com o Banco do Brasil, a ação era prevista somente na Secretaria de Infraestrutura e agora passara a constar nas ações do Fundo Municipal de Saúde e da Usina Fotovoltaica poderá atender a instalação de placas solares nos postinhos de saúde e escolas municipais.

Assim, devido a importância da presente matéria referente ao COVID-19, que impõe-se ao Governo Municipal ante o princípio da precaução, da dignidade da pessoa humana e da continuidade da prestação dos serviços públicos, tomar as providencias, requeiro nos termos do Regimento Interno desta Casa, que a tramitação do presente Projeto, se de em REGIME DE URGENCIA/URGENTISSIMA, e, desde já, conto com o apoio dos Nobres Edis na aprovação.

É o breve relato. Passa-se a opinar.

FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA:

Inicialmente devemos considerar que a competência em Legislar é descrita na Constituição Federal de 1988, definindo assim aos entes o que é possível ou não ser legislados por eles.

A lei Orgânica do Município de Gurupi-TO, em seu artigo 6º, diz:

Art. 6º. – Compete ao Município tudo quanto lhe confere o artigo 30 da Constituição Federal, artigo 58 da Constituição do Estado do Tocantins e, subsidiariamente o que não lhe foi vedado nos termos do ordenamento jurídico em vigor.

Parágrafo único – Ao Município de Gurupi cabe dispor, legislar e administrar os assuntos de interesse local. (grifo nosso)

Corroborando com o alegado, os ensinamentos do mestre Hely Lopes Meirelles, *in* Direito Municipal Brasileiro, 13ª edição, Malheiros, página 587:

“Vale ressaltar que essa competência do Município para legislar sobre assuntos de interesse local bem como a de suplementar a legislação federal e estadual no que couber- ou seja, em assuntos em que predomine o interesse local – ampliam significativamente a atuação legislativa da Câmara de Vereadores.”

No tocante as Leis orçamentárias a Constituição Federal define o modelo a ser seguido pelos demais entes, conforme art. 165:

“Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;**
- II - as diretrizes orçamentárias;**
- III - os orçamentos anuais.**
- (...)



CÂMARA MUNICIPAL DE GURUPI-TO
GABINETE DA PRESIDÊNCIA
PROCURADORIA GERAL

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

(...)

§ 9º Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;” (grifo nosso)

Ainda quanto a competência para deflagrar o processo legislativo e objeto do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), a Lei Orgânica Municipal segue fielmente os moldes Federais, conforme:

Art. 101, da Lei Orgânica Municipal:

“Art. 101- leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o Plano Plurianual;

II- as Diretrizes Orçamentárias;

III- os Orçamentos Anuais.”

(...)

§ 2º- A lei de diretrizes orçamentárias estabelecerá metas e prioridades da administração municipal, incluídas as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente que orientará a elaboração da lei Orçamentária Anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de fomento; (grifo nosso)

E, Art. 51, II da Lei Orgânica Municipal:

“Art. 51 - Os assuntos de competência do Município sobre os quais cabe a Câmara dispor com a sanção do Prefeito são especialmente:

(...)

II- matéria orçamentária: Plano Plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito e dívida pública;” (grifo nosso)

Destarte, temos a competência e Objeto do Projeto de lei em questão se encontram definidos tanto na Carta Magna da Nação como na Lei Orgânica do Município.

Os principais instrumentos de flexibilidade destinados a alterar dotações previstas no orçamento aprovado são os créditos adicionais, previstos nos artigos 40 a 46 da Lei 4.320, de 1964.



CÂMARA MUNICIPAL DE GURUPI-TO
GABINETE DA PRESIDÊNCIA
PROCURADORIA GERAL

Vejam os artigos 40 e 41:

Art. 40. São créditos adicionais, as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

- I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;
- II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;
- III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comção intestina ou calamidade pública. (grifo nosso)

No entanto, apesar de haver possibilidade de flexibilização dessas normas, a discussão sobre alterações de leis orçamentárias já sancionadas e vigentes, goza de maior complexidade e requisitos específicos, conforme veremos ao sul.

Dito isto, temos três tipos de créditos adicionais: os suplementares, os especiais e os extraordinários. Os créditos **suplementares** são abertos para o reforço de dotações que se mostraram insuficientes, os **especiais** atendem a despesas que não tinham dotação orçamentária específica, e os **EXTRAORDINÁRIOS** são admitidos para despesas **imprevisíveis e urgentes**, conforme dispõe o artigo 167, §3º, da Constituição. Para cada uma dessas modalidades há diferentes procedimentos legislativos de aprovação.

Vejam o disposto no art. 167, § 3º da Constituição Federal:

Art. 167 (...)

§ 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a **despesas imprevisíveis e urgentes**, como as decorrentes de guerra, comção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62. (grifo nosso)

Ressalta que, o presente projeto quando trata da criação de ações de combate a crise de saúde atual (COVID-19), se enquadra perfeitamente a modalidade **EXTRAORDINÁRIA** de criação de crédito adicional, possui inclusive os requisitos legais “**imprevisibilidade e urgência**”, no entanto, apesar de constar na justificativa a informação de que fora declarado Estado de Calamidade Pública em Gurupi (Decreto nº 479/2020-não consta nos anexos), não se verifica no presente projeto reconhecimento do Estado de Calamidade Pública por parte da Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins, em conformidade com o que preceituam as normas de flexibilização orçamentárias.

Ademais, a Lei Complementar de nº 101/2000, diz em seu artigo 65:

Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembléias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:



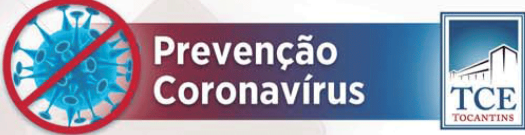
CÂMARA MUNICIPAL DE GURUPI-TO GABINETE DA PRESIDÊNCIA PROCURADORIA GERAL

I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23 , 31 e 70;

II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no *caput* no caso de estado de defesa ou de sítio, decretado na forma da Constituição. (grifo nosso)

Nesse sentido o Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, emitiu Nota Técnica com orientações aos gestores no enfrentamento do novo coronavírus, vejamos trecho sobre o tema aqui discutido:



Por conseguinte, o reconhecimento da situação de emergência ou do estado de calamidade pública é condição para que a Administração Pública efetue compras e contratações de serviços com o máximo de agilidade, em razão da flexibilização de grande parte das normas legais.

No tocante à Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101/2000), somente o reconhecimento do estado de calamidade pública permite que, temporariamente, suas regras gerais deixem de ser observadas.

No caso do estado e dos municípios, o art. 65 da LRF exige, como condição para excepcionar certas regras fiscais, o reconhecimento do estado de calamidade pública pela Assembleia Legislativa. (Redação dada pela Portaria, 277 de 28 de março de 2020).

Portanto, não basta somente a decretação do estado de calamidade pública pelo Poder Executivo, sendo necessário também o reconhecimento dessa situação pelo Poder Legislativo, como condição para aplicação das excepcionalidades fiscais.

Nota Técnica do TCE/TO com orientações para gestores enfrentarem o novo coronavírus • 3



CÂMARA MUNICIPAL DE GURUPI-TO
GABINETE DA PRESIDÊNCIA
PROCURADORIA GERAL

Ademais, quando da Decretação de Calamidade Pública reconhecida pela Assembleia Legislativa Estadual, os créditos extraordinários alvo do presente projeto poderão ser abertos por Decreto do Poder Executivo, sendo necessário tão somente a ciência imediata do Poder Legislativo Municipal, vejamos:

Lei nº 4.320/1964, art. 44:

Art. 44. Os créditos extraordinários serão abertos por decreto do Poder Executivo, que deles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo. (grifo nosso).

Apenas argumentado, o combate a atual crise sanitária encontra respaldo em legislação específica que em nome do **princípio da especialidade** deve ser observada, a saber, **Lei Federal nº 13.979/2020**, estabelecendo exceções a obrigatoriedade de licitação no enfrentamento exclusivo do coronavírus, que em tese superam a necessidade de alteração orçamentária apontada pela justificativa do presente Projeto de Lei.

Assim, é perfeitamente possível a utilização da Lei nº 13.979/2020 para fundamentar as aquisições e contratações públicas a serem realizadas pelo Estado ou Municípios durante a epidemia do coronavírus (Covid-2019).

Contudo, a contratação direta para atender emergência ou calamidade pública, seja ela baseada na Lei Federal n. 13.979/2020, na Lei Geral de Licitações (artigo 24, inciso IV, da Lei n. 8.666/1993) ou em regramentos específicos editados para atendimento das necessidades durante a pandemia, **requer a demonstração da pertinência da contratação à situação concreta** (adequação do objeto/nexo causal).

Apesar, salvo melhor juízo, de não ser necessária a alteração das Leis orçamentárias para implementação das ações de combate a crise sanitária, propostas pelo Poder Executivo, caso se pretenda faz-se necessário a observância de todos os requisitos legais para a criação de créditos adicionais, especificamente **EXTRAORDINÁRIOS**.

Outrossim, tanto a LDO, LOA ou o PPA poderão ao longo de sua execução serem alvo de alterações que tornem estes instrumentos compatíveis entre si, e no caso em tela verifica-se a ausência de reconhecimento do **Estado de Calamidade Pública por parte da Assembleia Legislativa** como pressuposto legal para alteração pretendida.

CONCLUSÃO:

Ademais, faz-se necessário esclarecer que todo o exposto trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico opinativo. O renomado mestre HELY LOPES MEIRELLES, em sua obra Direito Administrativo Brasileiro, Editora Malheiros, ensina:

“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



CÂMARA MUNICIPAL DE GURUPI-TO
GABINETE DA PRESIDÊNCIA
PROCURADORIA GERAL

administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação por quem o solicitou.”

Corroborando com tal ensinamento, o Supremo Tribunal Federal assentou a sua posição a respeito, *verbis*:

“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 n° 24.5841 Distrito Federal Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF)”

Por todo o exposto, conclui que a Matéria é de Competência Local, de iniciativa do Executivo, **portanto Constitucional e Legal**, ressaltando-se apenas quanto a **desnecessidade de Alteração das Leis Orçamentárias** para alcance do fim pretendido, aliado ao fato da ausência de **Reconhecimento de Estado de Calamidade Pública por parte da Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins, OPINA**, pela **solicitação destas informações ao Poder Executivo, em caso negativo pela IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA** do presente Projeto de Lei, s.m.j.

Gurupi –TO , 27 de abril de 2020.

Uemerson de Oliveira Coelho
Procurador Jurídico
Mat. 1184