



# Câmara Municipal de Uberlândia

Minas Gerais

## COMISSÃO DE [COMPLEMENTAR NOME DA COMISSÃO]

**Matéria:** Projeto de Lei Ordinária nº 1538/2024

**Ementa:** AUTORIZA A ABERTURA DE CRÉDITO ESPECIAL NO ORÇAMENTO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE NO VALOR DE R\$ 2.333.560,87 (DOIS MILHÕES, TREZENTOS E TRINTA E TRÊS MIL, QUINHENTOS E SESENTA REAIS E OITENTA E SETE CENTAVOS) E A TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS NO MESMO VALOR À ENTIDADE QUE MENCIONA.

**Autoria** Prefeito Municipal

**Relatoria:** Jair Ferraz

### I – RELATÓRIO

Volta a esta Comissão, para análise e emissão de parecer, Emenda apresentada pelos Vereadores Ronaldo Tannús, Leandro Neves e Cláudia Guerra ao Projeto de Lei, de autoria do Prefeito.

A emenda tem por escopo acrescentar ao final do art. 2º o seguinte texto: “à(s) entidade(s) e/ou Clínica(s) especializada(s) no Município de Uberlândia, devidamente habilitada(s) mediante chamamento público”.

Na justificativa os autores alegam que visa garantir a legalidade e impessoalidade nas licitações e promover a transparência, igualdade de oportunidade e eficiência na utilização dos recursos públicos.

Este é, em apertada síntese, o relatório.

### II – FUNDAMENTAÇÃO

Prefacialmente, impede salientar que a emissão de parecer por esta Comissão não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores desta Casa de Leis, porquanto é composta pelos representantes eleitos e constitui-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento investidos nas competências para exame das regras regimentais.

A Comissão se pauta pela importância de uma análise rigorosa de constitucionalidade, legalidade e técnica legislativa para que o Parlamento possa cumprir com excelência sua missão constitucional e entregar à sociedade leis de qualidade e que efetivamente promovam a paz, a isonomia e a justiça social.

Oportuno tecer alguns comentários acerca da natureza dos pareceres no âmbito do Processo Legislativo. Como é sabido, o parecer caracteriza-se como um ato opinativo. O parecer, em regra, não vincula o Vereador e ou Comissões, possuindo estes, a liberdade de seguir a opinião disposta ou não, devendo se manifestar acerca da conveniência,





# Câmara Municipal de Uberlândia

Minas Gerais

oportunidade, interesse público, de forma soberana e independente.

É cediço que mesmo em matérias de iniciativa privativa do Executivo, para propositura de Lei, não impede as modificações introduzidas pelo Poder Legislativo, por meio de emendas.

Todavia, não podem alterar, sem limitações, de forma significativa, o alcance e a substância da proposta inicial, de forma a estabelecer situações não contidas no Projeto do Executivo

"...O monopólio da iniciativa não exclui, por si só, o poder de emenda. A iniciativa diz respeito ao impulso criador da proposição, o que não se confunde, nem afasta a possibilidade de modificações pelo Legislativo, durante o processo de formação da lei, desde que não desnature a proposta inicial. A exclusividade da iniciativa de certas leis destina-se a circunscrever (não a anular) a discussão e votação do projeto às matérias propostas pelo Executivo. ( ) Negar sumariamente o direito de emenda à Câmara é reduzir esse órgão a mero homologador da lei proposta pelo Prefeito, o que nos parece incompatível com a função legislativa que lhe é própria. Por outro lado, conceder à Câmara o poder ilimitado de emendar a proposta de iniciativa exclusiva do Prefeito seria invalidar o privilégio constitucional estabelecido em favor do Executivo." (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 1998). (g.n.)

Sublinhe-se que a função típica do Poder Legislativo é legislar e fiscalizar, ao passo que ao Poder Executivo é dado à execução das leis, projetos e programas visando atender as demandas sociais, e ao Judiciário compete julgar os conflitos que surjam na sociedade. (g.n.)

O jurista Hely Lopes Meirelles, ao discorrer sobre as funções da Câmara Municipal, assim leciona:

“A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada e nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito. Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos da administração.”

Como é sabido, o processo legislativo compreende o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção e veto) realizados visando a formação da Norma Jurídica.

Iniciado o Processo Legislativo, por intermédio da apresentação de uma proposição que é encaminhada à Mesa Diretora do Poder Legislativo, passa-se à fase seguinte, onde as emendas podem ser apresentadas.

Considerada uma proposição acessória à outra, a emenda constitui parte fundamental do poder de legislar, sem ela o Legislativo reduzir-se-ia a um simples ratificador da vontade do titular da iniciativa ou simples vetante. Vale destacar que, consoante à doutrina





# Câmara Municipal de Uberlândia

Minas Gerais

tradicional, o poder de emenda cabe ao parlamentar, vez que aos membros do Poder Legislativo compete a prerrogativa da elaboração de leis.

Assim, pode-se afirmar que o exercício do poder de emenda, pelos parlamentares, em proposições oriundas de outros Poderes, caracteriza-se como prerrogativa inerente à função legislativa. No entanto, incide sobre essa prerrogativa as restrições decorrentes do texto constitucional, que é o caso da emenda ora analisada, tendo em vista que a temática orçamentária do processo legislativo, tratado no presente projeto, é do Prefeito Municipal, Chefe do Executivo.

A inconstitucionalidade, portanto, decorre da violação da regra da separação de poderes, prevista na Constituição e aplicável aos Municípios.

O diploma analisado, na prática, invadiu a esfera da gestão administrativa, que cabe ao Poder Executivo, e envolve o planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo. Isso equivale à prática de ato de administração, de sorte a malferir a separação dos poderes.

Cumpra recordar aqui o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, anotando que:

“A Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. (...) O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante”. Sintetiza, ademais, que “todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário” (Direito municipal brasileiro, 15. ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712).

Deste modo, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, apresentando emendas que equivalem na prática a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que deve existir entre os poderes estatais.

Num outro giro, cabe registrar, que não se trata de objeto vinculado à licitação, como fundamentado pelos autores da emenda, já que a execução é pautada na Lei n.º 13.019/2014, sendo que a OSC que receber transferências será previamente selecionada por meio de um procedimento denominado “chamamento público” e, após escolhida, deverá celebrar um “termo de colaboração”, “termo de fomento” ou um “acordo de cooperação”, a depender do caso (art. 2º, incisos VI, VIII e VIII-A, da Lei n.º 13.019/14).

A Administração deve objetivar com a chamada pública a conclamação de interessados a participar de processo de seleção da OSC que melhor poderá executar o projeto, atendendo aos princípios de Direito Administrativo, conforme estabelecido no art. 2º, inc. XII, a Lei n.º 13.019/14, sendo que o chamamento público é obrigatório para a celebração de qualquer modalidade de parceria.

Entretanto, a lei traz algumas exceções em que a Administração poderá dispensá-lo ou inexigir-lo, conforme enquadramento em seus arts. 30 e 31.

Para os casos de dispensa, o rol é taxativo disposto no art. 30 da Lei n.º 13.019/14, estabelecendo os casos em que pode incidir a escolha direta da entidade, a saber:





# Câmara Municipal de Uberlândia

Minas Gerais

Art. 30. A administração pública poderá dispensar a realização do chamamento público:

I - no caso de urgência decorrente de paralisação ou iminência de paralisação de atividades de relevante interesse público, pelo prazo de até cento e oitenta dias;

II - nos casos de guerra, calamidade pública, grave perturbação da ordem pública ou ameaça à paz social;

III - quando se tratar da realização de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança;

(...)

VI - no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política. (g.n.)

Noutro ponto, é importante ressaltar que há vício de constitucionalidade, já que não compete ao Município legislar sobre normativa referente à licitação e termos de parceria, definidos em dois normativos federais, aptos a aplicação na realidade local.

Ademais, há vício de técnica legislativa impeditiva ao objeto, já que há nítida confusão entre os institutos de entidades, sem fins lucrativos, as quais é possível a transferência de recursos, e as citadas “Clínica(s) especializada(s)” cuja atividade é lucrativa, não podendo ser beneficiária de transferência de recursos, como pretendido na emenda, o que contraria também o convênio de repasse com o Estado de Minas Gerais.

Portanto a emenda apresentada encontra óbices que impedem sua tramitação.

Os pareceres não devem encerrar a questão, pois o direito não é uma ciência exata, e deve se respeitar as correntes de entendimentos sobre uma tese ou outra que se encontra no bojo de cada projeto analisado.

Nesse sentido, há que sempre ser considerado como de natureza opinativa e que não vinculante, o parecer da Comissão, pois a convicção dos membros desta Casa é assegurada pela soberania do Plenário.

Este é o Parecer, salvo melhor juízo.

## III – CONCLUSÃO

Depois de realizada a análise legal da referida emenda quanto ao conteúdo, iniciativa, Constitucionalidade, Legalidade e Técnica Legislativa, esta Comissão, acolhendo o voto do Relator opina pela NÃO TRAMITAÇÃO da matéria..

Sala das Comissões, 14 de março de 2024.

**Jair Ferraz**

Relator

**Abatenio Marquez**





# Câmara Municipal de Uberlândia

Minas Gerais

Presidente Suplente

**Sérgio do Bom Preço**  
Membro Suplente

