



PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 555/2021

PARECER JURÍDICO

PARTE INTERESSADA: Poder Executivo Municipal

Assunto: Proposição de Projeto de Lei Complementar nº 13, de 16/07/2021

EMENTA: *Autoriza o Poder Executivo Municipal a abrir crédito especial para contratação de empresa especializada em construção civil e dá outras providências.*

I. INTROITO

1. Trata-se de **Projeto de Lei Complementar sob o nº 13/20231**, de autoria do Exm^o. Sr. Prefeito do Município de Marataízes, Sr. Robertino Batista da Silva, formulado sob o protocolo nº 590, datado de 16/07/2021, requerendo autorização legislativa para abertura de crédito especial suplementar no importe de **R\$ 323.518,28 (trezentos e vinte e três mil, quinhentos e dezoito reais e vinte e oito centavos)**, tendo como escopo a contratação de empresa especializada para desenvolver obra visando sediar o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – **SAMU**.
2. Da cronologia processual tem-se: a) folha de rosto (fl.01); b) Mensagem nº 021/2021(fl. 02); c) Projeto de Lei Complementar (e seus anexos) nº 13/2021 (fls. 03 a 26); d) despachos eletrônicos (fls. 27 a 30); e f) instruindo o feito até o presente momento, **30 (trinta) laudas**.
3. Com a devida tramitação processual, a Douta Secretaria Geral solicitou desta Procuradoria análise jurídica e emissão de Parecer sobre a proposição, **fase esta em que se encontram os autos**.
4. É a síntese do relatório, passo à análise.

II. PARECER ANALÍTICO

II.1 Da competência da Procuradoria

5. Inicialmente é de se destacar que o escopo desta manifestação jurídica é orientar aos Agentes Públicos quanto às exigências legais para a Prática do ato administrativo sob o aspecto jurídico-formal, vez que não é de competência desta Procuradoria examinar aspectos técnicos, orçamentários e de mérito, inclusive a veracidade das declarações/documentos carreados aos autos em que este parecer será juntado.
6. Lado outro, consigno que a presente manifestação toma por base exclusivamente os elementos que constam no feito e que norteiam o presente parecer, vez que decorrem de atos administrativos que gozam de presunção de legalidade e veracidade, cabendo aos Agentes Públicos, quando do surgimento de questões que carecem de melhor detalhamento, diligenciar para que se busque a excelência na redação.





7. Feito o destaque, é de se dizer que incumbe a esta Procuradoria prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não competindo adentrar em aspectos relativos à conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração Pública, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.
8. Em sentido simétrico, busco os ensinamentos doutrinários do saudoso Hely Lopes Meirelles, o qual leciona:

[...] Pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. 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 administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva. (MEIRELLES, 2010, p. 197).

9. Celso Antônio Bandeira de Mello conceitua parecer como sendo “*a manifestação opinativa de um órgão consultivo em que este expende sua apreciação sobre o que lhe é submetido*”. (BANDEIRA DE MELLO, 2013, p. 444).
10. Marçal Justen Filho conceitua parecer nos seguintes termos: “*Os atos consultivos são aqueles em que o sujeito não decide, mas fornece subsídios a propósito da decisão. É o caso dos pareceres*” [...] (JUSTEN FILHO, 2012, p. 372).
11. Como de fácil reflexão, o presente parecer jurídico busca traçar pontos estritamente legais a respeito da questão posta e, quando possível, apresentando elementos que permitam colaborar com o Agente Público, tudo como opinamento, possibilitando entendimento lógico de que, a rigor, não há previsão legal de exercício da função fiscalizatória dos atos administrativos pela assessoria jurídica, exceto quanto ao exame das minutas de instruções jurídicos em geral, analisando as normas pertinentes a cada caso concreto.

II.2 Iniciativa - competência

12. Anualmente o Município promulga a Lei Orçamentária, prevendo a receita a ser arrecadada e fixando as despesas públicas, servindo esta como parâmetro para nortear os atos do Poder Público, podendo, de acordo com a conveniência, ser modificada durante sua execução.
13. A Carta da República prevê a possibilidade de modificar o orçamento anual, através de abertura de crédito especial, desde que tenha prévia autorização do Poder Legislativo¹ e a Lei nº 4.320/1964 (*que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal*), estabelece a forma de abertura dos referidos créditos especiais, nas razões insculpidas no § 1º do

¹ CRFB/88 - Art. 167. São vedados:

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





Art. 43², permitindo, nessa dicção, a abertura de créditos mediante indicação de recursos orçamentários provenientes do superávit financeiro.

14. Em simetria à Constituição, a Carta Municipal indica nos incisos IX e X, do Parágrafo Único do Art. 88 que *são matérias de lei complementar, dentre outras previstas nesta Lei Orgânica, Lei Orçamentária Anual (LOA) e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)*.

15. A Lei Orgânica Municipal é translúcida em relação a ser prerrogativa do Poder Legislativo votar projetos de lei que busquem créditos adicionais suplementares e especiais. (**art. 143**)³.

16. Feitas as considerações, é de se dizer que não vislumbro apresentação de vícios de competência e/ou iniciativa na presente proposição.

II.3 Da Técnica Legislativa

17. Impõe o Regimento Interno que a presente proposição deverá ser submetida ao crivo das Comissões Permanentes de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação e de Defesa do Consumidor, da Cidadania e dos Direitos Humanos (**Art. 153, R.I.**)⁴, e seguirá os demais tramites regimental, ressaltando que o seu parecer conclusivo ficará cingido às matérias de sua exclusiva competência.

18. É possível aferir que a proposição está redigida em termos claros e sintéticos, não contendo matéria estranha ao enunciado objetivamente declarado na sua ementa ou dela decorrente, na forma do art. 151 do Regimento Interno deste Poder Legislativo.⁵

19. Contudo, tenho que o presente Projeto de Lei Complementar está, em parte, em desarmonia com as iras impositivas da melhor técnica, esta estabelecida no art. 152 do R.I. desta Câmara Municipal, senão vejamos:

Art. 152 Não se admitirão proposições:

[...]

V - quando redigidas de modo a que não se saiba à simples leitura qual a providência objetivada;

VI - que, fazendo menção a contrato, concessões, documentos públicos, escrituras, não tenham sido juntados ou transcritos;

[...]

² Lei nº 4.320/1964 - Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

³ LOM - **Art. 143.** Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais suplementares e especiais de iniciativa exclusiva do Prefeito, serão apreciados pela Câmara Municipal na forma de seu Regimento Interno e dessa Lei Orgânica:

⁴ **Art. 153** As proposições subscritas pela Comissão de Constituição e Justiça não poderão deixar de ser recebidas sob alegação de ilegalidade ou inconstitucionalidade.

⁵ **Art. 151** As proposições deverão ser redigidas em termos claros e sintéticos e apresentadas em duas vias.

Parágrafo único. As proposições a que se referem os incisos I a V do artigo anterior não poderão conter matéria estranha ao enunciado objetivamente declarado na ementa ou dele decorrente.





20. Feita a pontuação com base nas normas pertinentes ao caso concreto, destaco algumas passagens que, a meu ver, são passíveis de atenção, merecendo maior detalhamento para salvaguardar a imposição legal. Explico:
21. O Art. 2º do projeto em análise assim dispõe: *Art. 2º - O Poder Executivo Municipal poderá cancelar e/ou suplementar parcialmente os valores necessários a consecução do projeto e atividade de que trata a presente lei.*
22. De se destacar que o valor do Crédito especial que aqui busca o Poder Executivo estará adstrito a autorização deste Poder, mediante aprovação da presente proposição. No entanto, em razão da possibilidade de sua **suplementação parcial** para viabilizar a concretização da citada obra, tenho que só poderá ocorrer em caso de anulação de dotações já existentes, sendo defeso ao Poder Executivo a suplementação cuja base seja o superávit de receita, sem prévia autorização legislativa, podendo incorrer, se assim feito, em afronta aos dispositivos anteriormente mencionados. (Art. 167 da CRFB/88 - e Art. 143 da LOM).
23. Como de comezinho conhecimento, ao Legislador, em razão de apreciação de matérias a serem votadas em plenário, é possível formular diversas formas de emenda, nas razões estabelecidas no Art. 179 do R.I. deste Poder.

24. De se destacar o que prevê o § 6º do citado art. 179, que assim dispõe:

Art. 179 As emendas são supressivas, substitutivas, modificativas, aditivas, aglutinativas e de redação.

§ 6º Emenda de redação é aquela que visa evitar incorreções, incoerências, contradições ou adequar a proposição à técnica legislativa.

25. Nesse diapasão tenho que, em relação ao artigo 2º, na formatação produzida, **de se considerar** que quanto ao termo “**suplementação parcial**”, **o entendimento é o de que só poderá ocorrer consubstanciado em anulação de outras dotações.**
26. Feito o destaque, importa dizer que também compete à Comissão de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação propor emenda para adequação à melhor técnica. Contudo, peço *vênia* para SUGERIR, como observância à política de respeito e equilíbrio que harmoniza os Poderes, que a Douta Comissão provoque o Autor, oportunizando-lhe a produção de emenda de redação, a qual proponho, respeitosamente, na seguinte formatação:

Onde se lê:

Art. 2º - O Poder Executivo Municipal poderá cancelar e/ou suplementar parcialmente os valores necessários a consecução do projeto e atividade de que trata a presente lei.

Leia-se:

Art. 2º - O Poder Executivo Municipal poderá readequar parcialmente os valores necessários a consecução do projeto e atividade de que trata a presente lei, fazendo-o mediante anulação de outras dotações.

27. Ainda com o escopo de atender ao princípio da legalidade (Art. 37, *caput*, da CRFB/88), tenho que em relação ao Art. 3º da proposição, em tendo sido ali registrado que os recursos terão como





origem “superávit financeiro, apurado em balanço, em conta específica [...]”, sem, contudo, ter sido juntado tais documentos, o autor acabou ferindo o regramento base que legitima a matéria, já transcrito anteriormente. (Inciso I, §1º, do art. 43, da Lei 4.320/64 c/c inciso VI, do Art. 152, do RI). Explico:

28. Uma vez **sendo indicado** que os recursos terão como origem superávit financeiro **apurado em balanço e de conta específica**, tais documentos **deveriam** fazer parte da proposição, vez que, em sendo “*documentos públicos*”, teriam que ser juntados ou transcritos na monta de documentos que o acompanham.
29. Nessa seara, e ainda objetivando a harmonia entre os Poderes, SUGIRO que seja oportunizado ao Autor que junte referidos documentos, de forma a se atender ao regramento pertinente.

II.4 Da tramitação e votação

30. Após a emissão dos pareceres na forma regimental e a posterior inclusão na ordem do dia, a proposição será votada em turno único de discussão e votação, devendo ficar ressalvado o previsto nos arts. 155, 156 e 157, todos do Regimento Interno.⁶
31. Para compor a plenária que irá analisar a matéria, exige-se quórum mínimo da **maioria absoluta dos Vereadores que compõem este Poder**, sendo para sua votação e aprovação/rejeição, necessário **a maioria dos votos presentes**, conforme instrui o Art. 217 do Regimento Interno.⁷
32. Vale ressaltar, que o Presidente da Mesa Diretora somente terá direito a voto em proposições com *quórum* de maioria simples, quando ocorrer empate, nos termos do art. 82, III, da Lei Orgânica Municipal, e art. 24, §2º, III, e art. 219, §4º, ambos do Regimento Interno.

III. CONCLUSÃO

33. Nas razões aduzidas, com o escopo de preservar as imposições dos artigos 37, *caput* e 167, ambos da CRFB/88; Inciso I, § 1º, Art. 43, da Lei 4.320/64; Art. 143, da LOM e inciso VI, Art. 152, do RI, **RECOMENDO**:
- A. Em relação à redação do Art. 2º, seja considerada a observação produzida, evitando-se, por oportuno, dupla interpretação do dispositivo, especialmente em relação à autorização de suplementação parcial, a ser produzida com anulação de outras dotações;

⁶ Art. 155 As proposições não serão submetidas a discussão e votação sem parecer.

Art. 156 Nenhuma proposição poderá ser discutida e votada sem que a presença de seu autor tenha sido registrada pelo Secretário.

Art. 157 Decorrido os prazos de todas as comissões a que tenham sido enviados, os processos poderão ser incluídos na Ordem do Dia, com ou sem parecer, pelo Presidente da Câmara, de ofício ou a requerimento de qualquer Vereador independentemente do pronunciamento do Plenário.

⁷ Art. 217 As deliberações da Câmara e de suas comissões, salvo disposições em contrário, **serão tomadas por maioria dos votos, presente, no mínimo, a maioria absoluta dos Vereadores.**





- B. Em relação ao que dispõe o Art. 3º, seja oportunizado ao Poder Executivo a juntada do citado relatório que sustenta o superávit financeiro indicado, bem como a conta mencionada;
34. Diante do exposto, em havendo a reconfiguração recomendada, esta Procuradoria OPINA pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** em relação à iniciativa, competência, tramitação, discussão e votação do presente Projeto de Lei Complementar.
35. Por oportuno, manifesto que a opinião desta Procuradoria Jurídica **não** substitui os importantes pareceres das Doutas Comissões Permanentes, em razão de sua legitimidade política neste Parlamento, possibilitando, pois, produzir análise de mérito bem como da repercussão política que dela (proposição) incidir.

É como opino, salvo melhor juízo das Comissões Permanentes e do Plenário desta Augusta Casa Legislativa.

Salvo melhor juízo, é como analiso a presente proposição.

Marataízes-es 12 de agosto de 2021

Nelson Morghetti Júnior
Assessor Jurídico

