



PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 720/2021

PARECER JURÍDICO

PARTE INTERESSADA: Poder Executivo

Assunto: Proposição de Projeto de Lei Complementar nº 20, de 21/09/2021

MENTA: Aspectos de Competência; Juridicidade, Legalidade e Constitucionalidade; Iniciativa; Técnica Legislativa; e Tramitação.

I. SÍNTESE DA PROPOSIÇÃO

1. Trata-se de **Projeto de Lei Complementar sob o nº 20/2021**, de autoria do Poder Executivo, formulado sob o protocolo nº 720, datado de 21/09/2021, requerendo autorização legislativa para abertura de crédito especial suplementar no importe de **R\$ 102.358,78 (cento e dois mil, trezentos e trinta e oito reais e setenta e oito centavos)**, utilizando-se como parâmetro o que estabelece a Lei 4.320/1964, especificamente em seus artigos 41, II; 42; e 43, § 1º, I, que assim dispõem:

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, comoção intestina ou calamidade pública.

Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

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;**

2. Da cronologia processual tem-se: a) proposição contendo projeto de lei, justificativa e um anexo (fl. 02 a 05); e b) despachos eletrônicos (fls. 06 a 09).
3. É a síntese do relatório, passo à análise.

II. PARECER ANALÍTICO

II.1 Da competência da Procuradoria

4. 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.
5. 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.

6. 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.
7. 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).
8. 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).
9. 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).
10. 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 Da Possibilidade Jurídica

11. 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.
12. 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 Art. 43², permitindo, nessa dicção, a abertura de créditos mediante indicação de recursos orçamentários provenientes do superávit financeiro.

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;

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;





13. 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).*
14. 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.
15. Feitas as considerações, é de se dizer que, s.m.j., não vislumbro apresentação de vícios de competência e/ou iniciativa na presente proposição.

II.3 Da Técnica Legislativa

16. 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.
17. Contudo, em sentido antagônico, tenho que o presente Projeto de Lei Complementar **não** está em perfeita consonância 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:

- I - sobre assunto alheio à competência da Câmara;
- II - em que se delegue a outro Poder atribuições do Legislativo;
- III - anti-regimentais;
- IV - **que, aludindo a lei, decreto, regulamento, decisões judiciais ou qualquer outro dispositivo legal, não se façam acompanhar de sua transcrição ou cópia, exceto os textos constitucionais e as leis codificadas;**
- 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;**
- VII - que contenham expressões ofensivas;
- VIII - manifestamente inconstitucionais;
- IX - que, em se tratando de emenda ou subemenda, não guardem direta relação com a proposição;
- X - quando consubstanciem matéria anteriormente vetada ou rejeitada.

18. Feita a pontuação com base nas normas pertinentes ao caso concreto, destaco algumas passagens que, a meu ver, são passíveis de diligências, vez que a presente proposição, em tese, **não atende o impositivo legal.** Explico:

19. O Art. 2º do projeto em análise assim dispõe:

Art. 2º - Os recursos a serem utilizados para abertura do crédito especial constante do anexo I são os provenientes do 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:





20. Como é de se notar, tenho que em relação à redação do Art. 2º da proposição, que estabelece que os recursos terão como origem o **“superávit financeiro, apurado em balanço patrimonial do exercício anterior [...]”**, citado balanço deveria ter sido juntado à proposição. Em assim não ocorrendo, tenho que a matéria carece de atendimento ao regramento base. **(Inciso I, §1º e § 2º, do art. 43, da Lei 4.320/64 c/c inciso VI, do Art. 152, do RI).**

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;

[...]

[...].

§ 2º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.

Art. 152 Não se admitirão proposições:

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

21. De fato, **sendo indicado** que os recursos terão como origem superávit financeiro **apurado em balanço patrimonial**, por consequência, documento público, **deveria o balanço** ter sido juntado na monta de documentos que acompanham a proposição, **fato este não observado pelo Autor.**
22. Lado outro, e não menos estranho, a proposição cita a existência de três anexos (**art. 3º**). Contudo, como é de se observar, o autor junta apenas o anexo I, que discorre sobre os órgãos que recepcionarão a anulação da dotação, sem, contudo, ter sido juntado os demais anexos (II e III).
23. Ainda em relação à melhor técnica, o artigo 5º indica as rubricas orçamentárias recepcionadas pela proposição, mas, sem que tais rubricas tenham sido indicadas, a exemplo da inexistência dos anexos indicados.

II. 4 Da tramitação

24. O Regimento Interno dita que proposições como a aqui analisada deverá ser submetida ao crivo da Comissão Permanente de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação e Finanças, Economia, Orçamento, Fiscalização, Controle e Tomada de Contas (**arts. 40 e 41, RJ**), e seguirá os demais trâmites regimentais, ressaltando que os pareceres conclusivos ficarão cingidos às matérias de suas exclusivas competências.
25. Pela evolução da análise, tenho que há possibilidade jurídica para votação da proposição, cabendo à douta comissão permanente emitir seu relevante parecer na forma regimental bem como os atos que o sucederão.
26. Em relação a votação, deverá a matéria ser votada em turno único de discussão e votação, ressalvado o previsto nos arts. 155, 156 e 157, todos do Regimento Interno.⁴

⁴ **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.





27. Para compor a plenária que irá analisar e votar o presente projeto de lei, exige-se quórum mínimo da **maioria absoluta dos Vereadores que compõem este Poder** e, para sua votação, a maioria dos votantes presentes, nas razões impositivas do Art. 217 do Regimento Interno.⁵
28. 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. Das conclusões

29. Nas razões aduzidas, com o escopo de preservar as normas acima descritas, este Assessor Jurídico **RECOMENDA** que seja solicitado ao Poder Executivo que junte à presente Proposição o necessário relatório que comprove o superávit financeiro indicado e respectiva justificativa (**Art. 43, Lei 4.320/1964**), bem como os demais anexos indicados na proposição (**anexos II e III**), de forma a atender aos chamamentos insculpidos no art. 37, *caput* da CRFB/88; Inciso I, § 1º, Art. 43, da Lei 4.320/64; Art. 143, da LOM e inciso VI do Art. 152, do RI.
30. Diante do exposto, esta Procuradoria **OPINA**, em sendo observada a recomendação acima, pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** em relação à iniciativa, competência, tramitação, discussão e votação do Projeto de Lei Complementar ora analisado, nas razões aduzidas.
31. Por oportuno, impõe dizer que a opinião desta Assessoria Jurídica **não** substitui os importantes pareceres das Doutas Comissões Permanentes, em razão de sua legitimidade política neste Parlamento, possibilitando, pois, produzir análise de mérito da proposição 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.

Às Comissões, com as honras de estilo.

Marataízes-ES, 28 de setembro de 2021

Nelson Morghetti Júnior
Procurador Legislativo

⁵ **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**.

