

Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

PARECER N.º 048/2019.

**Dispõe sobre o Projeto de Lei n.º 3.297/2019,
de autoria do Executivo Municipal.**

I – RELATÓRIO:

Trata-se de projeto de lei de iniciativa do Exmo. Sr. Prefeito Municipal que "Autoriza a abertura de crédito adicional suplementar ao orçamento do Município de Ibiracú para o exercício de 2019".

Em sua justificativa, constante da Mensagem que encaminha a proposição, o Chefe do Poder Executivo salienta o seguinte, *in verbis*:

"O Projeto de Lei em questão, objetiva dar condições ao executivo municipal, através da Secretaria Municipal de Obras, Serviços e Infraestrutura - SEMOSI, de executar o objeto do Convênio 852948/2017, Processo Administrativo nº 25100.015485/2017-95, celebrado entre o Ministério da Saúde, através da Fundação Nacional de Saúde – FUNASA e o município de Ibiracú, de executar as ações relativas ao sistema de abastecimento de água no município de Ibiracú.

O objeto deste contrato de repasse destina-se execução de obras de ampliação do Sistema de Abastecimento de Água do Município de Ibiracú, com construção de barragem, captação e adução de água bruta, conforme citado e firmado entre a FUNASA – Fundação Nacional de Saúde e o Município de Ibiracú.

Vale ressaltar que atualmente a captação de água para atender o Distrito Sede é suprida por dois pontos, com vazões aproximadas de 34L/S, sendo insuficiente para atender a população residente nesta sede. A ampliação do sistema de abastecimento de água viabilizará maior quantidade de captação de água, garantindo o fornecimento para a população residente nesta sede, de forma contínua e em quantidades suficientes, propiciando melhores condições de saúde, conforto e bem-estar aos usuários.

Senhores Vereadores, embora o valor pactuado ainda não teve seu crédito efetivado, será necessário, em atendimento ao art. 7º da Portaria nº 5.598/2018 da Fundação Nacional de Saúde – FUNASA, que o processo Licitatório seja iniciado, pois para o crédito prometido ser depositado, será necessário que o Órgão Conveniente encaminhe através dos Sistemas SIGA e SICONV, os relatórios padronizados pela FUNASA, dos andamentos de Licitação, Homologação, Declarações e os demais citados na Portaria.

Conforme já citado, os recursos financeiros que irão custear o crédito adicional suplementar em questão, advirão do Convênio 852948/2017, Processo Administrativo nº 25100.015485/2017-95, celebrado entre o Ministério da Saúde, através da Fundação Nacional de Saúde – FUNASA e o município de Ibiracú, no valor de R\$ 2.997.000,00 (dois milhões, novecentos e noventa e sete mil reais), por



Câmara Municipal de Ibiracu

Estado do Espírito Santo

solicitação específica do Deputado Federal Marcus Antônio Vicente (Programa 2068 – Ação 10GD – Sistema Público de Abastecimento de Água).

Ficou estabelecido no contrato de repasse, que ao Município caberá aporte de contrapartida no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais) de Recursos de Royalties da União e de Dotação consignada na Lei Nº 3.969/2018 que "Estima a Receita e Fixa Despesa do Município de Ibiracu para o Exercício Financeiro de 2019".

Foi aberta Conta Corrente (Aplicação) nº 15145-9, Agência nº 2112-1, do Banco do Brasil, em 2017, para o recebimento do crédito, porém sem crédito nenhum até o presente momento.

Sendo assim, contamos com Vossa Excelência e solicitamos dos nobres membros dessa Casa de Leis, a análise e a indispensável aprovação com a máxima urgência possível, visto as condições estabelecidas no art. 7º da Portaria nº 5.598/2018 da Fundação Nacional de Saúde – FUNASA, para a efetivação do crédito prometido."

A proposição foi protocolizada nesta Casa em data 07/10/2019 e lida no expediente da sessão ordinária realizada no dia 08/10/2019.

Os presentes autos foram encaminhados a esta Procuradoria para elaboração de parecer técnico, nos termos do art. 82 do Regimento Interno da Câmara.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA:

A – Fundamentos da Proposição:

A proposição em análise objetiva, tão-somente, a abertura de Crédito Adicional Suplementar, cuja finalidade é autorizar a realização de despesa para a qual há dotação orçamentária insuficientemente prevista, ou seja, o Executivo não previu no orçamento em vigor dotação suficiente na Secretaria Municipal de Obras, Serviços e Infraestrutura - SEMOSI para a execução de obras e instalações, razão pela qual há a necessidade de regular suplementação da dotação respectiva.

Com efeito, a definição dos créditos adicionais encontra-se estabelecida na Lei Ordinária Federal n.º 4.320/1964. Nesse sentido, confira-se o disposto no art. 40 da referida Lei, in verbis:

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



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Por sua vez, o art. 41 da citada norma legal, assim classifica os créditos adicionais, *in verbis*:

"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." (negritei)

Pertinente, portanto, a abertura do crédito adicional suplementar para o fim colimado.

Convém destacar, ainda, que a Constituição Federal, em seu art. 167, veda expressamente a abertura do crédito adicional suplementar sem autorização legislativa ou sem a indicação da correspondente fonte de recursos, sendo sua vigência adstrita ao exercício financeiro em que foram autorizados, exceto se autorizados nos últimos quatro meses do exercício. Confira-se:

"Art. 167. São vedados:

(...)

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;" (negritei e grifei)

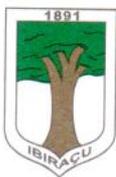
Neste mesmo sentido também dispõe a Lei n.º 4.320/1964, conforme se infere da transcrição abaixo:

"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.**"

Diante deste quadro normativo exposto, entende-se que a proposição se encontra adequada às exigências constitucionais e legais, quais sejam:

- i - o Projeto de Lei é de autoria do Prefeito Municipal;
- ii - a presente proposição por si só já é o atendimento de prévia autorização legislativa, que resultará na lei ordinária específica;
- iii - a proposição indica a ação para efeito de rubrica;



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

iv - a proposição prevê o valor dos recursos necessários para a ação, bem como a origem dos mesmos (convênio n.º 852948/2017 – Processo Administrativo n.º 25100.015485/2017-95, conforme art. 2º da proposição.

Diante da análise jurídica, verifica-se do diagnóstico decorrente que, incontestavelmente, a pretensa normatividade da proposição legislativa não traz nenhum ponto de antinomia com os preceitos constitucionais, tanto da Constituição Federal quanto da Lei Orgânica Municipal.

B - Constitucionalidade Formal:

De se ressaltar que a inconstitucionalidade formal ocorre quando há algum tipo de vício no processo de formação das normas, seja no processo legislativo de sua elaboração, seja em razão de sua elaboração por autoridade incompetente.

A inconstitucionalidade formal orgânica decorre da inobservância da competência legislativa para a elaboração do ato. Portanto, necessário verificar se a competência para elaboração do Projeto de Lei é da União, do Estado ou de Município.

Dentro do panorama de distribuição de competências erigido pela CRFB/1988, em especial com base no que determina o princípio federativo estabelecido expressamente em seus arts. 1º e 29², tem-se que a autonomia legislativa de cada ente federativo é assegurada nos termos da Carta da República, desde que atendidos os seus preceitos e princípios.

A propositura em questão objetiva abrir crédito suplementar em favor da Secretaria Municipal de Obras, Serviços e Infraestrutura - SEMOSI (*órgão da Administração Pública Municipal*). Trata-se, portanto, de matéria de finanças públicas afeta à competência do respectivo ente, e reservada do Chefe do Poder Executivo.

A Constituição Federal, em seu art. 30, I, estabelece a competência legislativa do Município para tratar assuntos de interesse local. Confira-se:

"Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;"

Verifica-se, portanto a competência legislativa do Município para inovar o ordenamento jurídico sobre o tema, por se tratar de matéria relacionada à abertura

¹ Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos.

² Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

de crédito suplementar do Executivo Municipal, não caracterizando inconstitucionalidade por vício de competência.

Superada a questão da competência legislativa, passa-se à análise da inconstitucionalidade formal propriamente dita, que decorre da inobservância do devido processo legislativo. Neste ponto, deve-se verificar se existe vício no procedimento de elaboração da norma, seja na fase de iniciativa (vício formal subjetivo), seja em fases posteriores (vício formal objetivo).

Analisando o aspecto da *inconstitucionalidade formal subjetiva*, isto é, da iniciativa para deflagrar o presente Projeto de Lei, tem-se que a Constituição Federal³, assim, como a Lei Orgânica Municipal⁴, asseguram a independência dos Poderes Legislativo e Executivo, ambas em seu art. 2º. Com efeito, nenhum dos Poderes pode interferir no funcionamento do outro sem estar amparado em regra constitucional, sob pena de violação do princípio da separação dos Poderes.

Com fulcro em tal princípio, a Constituição Federal, em algumas hipóteses, reserva a possibilidade de dar início ao processo legislativo a apenas algumas autoridades ou órgãos como forma de subordinar a eles a conveniência e a oportunidade da deflagração do debate legislativo em torno do assunto reservado.⁵

Neste prisma, estabelece a CF/1988, em seu art. 61⁶, e a Lei Orgânica Municipal, em seus arts. 35⁷ e 37⁸, as disposições normativas cuja iniciativa é de

³ Art. 2º. São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

⁴ Art. 2º. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

⁵ MENDES, Gilmar Ferreira de; Branco, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*, 6ª edição, 2011, São Paulo: Saraiva, p. 902.

⁶ **Art. 61.** A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

⁷ **Art. 35.** A iniciativa de leis cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos, satisfeitos os requisitos estabelecidos nesta lei.

⁸ **Art. 37.** São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

competência privativa do Chefe do Executivo. Com efeito, as matérias de ordem orçamentária e que autorize a abertura de créditos, afetas ao Poder Executivo devem estar inseridas em norma cuja iniciativa é reservada àquela autoridade.

Como a proposição é de autoria do Prefeito Municipal, não há que se falar em vício de iniciativa. Portanto, o presente Projeto de Lei não contém vício formal subjetivo, sendo de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

Constatada a competência legislativa do Município de Ibiracú e a iniciativa do Prefeito Municipal para apresentar o presente Projeto de Lei, não há que se falar em vício de inconstitucionalidade formal orgânica ou em vício formal subjetivo.

Em relação à espécie normativa adequada para tratar da matéria, observa-se que o Projeto de Lei n.º 3.297/2019 objetiva a abertura de crédito adicional suplementar, não pretendendo emendar a Lei Orgânica Municipal e tampouco se amoldando às hipóteses reservadas à Resolução e Decreto Legislativo. Assim, deve a matéria ser objeto de lei ordinária, sendo a proposição constitucional neste aspecto.

Quanto aos demais requisitos formais atinentes ao processo legislativo, tem-se:

- **regime inicial de tramitação da matéria:** a matéria deve tramitar em regime ordinário, com submissão da mesma às Comissões pertinentes (*Justiça e Redação – art. 43 do RI e Finanças e Orçamento – art. 44, III, do RI*).

- **quórum para aprovação da matéria:** Conforme dispõe os termos do art. 189, II e §§ 2º e 4º do Regimento Interno da Casa, é necessária a maioria simples dos membros, desde que presente a maioria absoluta.

- **processo de votação a ser utilizado:** conforme a inteligência do art. 194, I e 195, do Regimento Interno, o processo a ser utilizado deve ser o simbólico, em turno único.

Conclui-se, portanto, pela constitucionalidade formal da proposição.

C - Constitucionalidade Material:

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autarquias ou aumento de sua remuneração;

II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III - criação, estruturação e atribuições das secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

IV - matéria orçamentária, e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios ou subvenções.

Parágrafo único - Não será admitida a proposição de emendas ou substitutivos que impliquem aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, ressalvado o disposto no art. 107, § 2º e § 3º.



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

A constitucionalidade material é a compatibilidade entre o conteúdo do ato normativo e as regras e princípios previstos na Constituição Federal, na Constituição Estadual e na Lei Orgânica Municipal. Trata-se, assim, de averiguar se o conteúdo do ato normativo está em consonância com as regras e princípios constitucionais.

No que tange de maneira especial à constitucionalidade material da proposição em testilha, vislumbra-se que a sua medida é perfeitamente coerente com a autonomia dos Entes Federados municipais, conforme preconizam os arts. 18 e 30 da Constituição Federal, frente à repartição constitucional de competências. Ademais, a análise jurídica da proposição amolda-se tranquilamente aos pressupostos do direito pátrio, porquanto a intelecção perpassa pela própria compreensão da capacidade do Município em realizar os seus fins constitucionais.

Com efeito, a proposição é materialmente constitucional, posto que existe total conformação dos preceitos da proposição com as normas e princípios materiais da Constituição Federal e da Lei Orgânica Municipal.

Não há que se falar em ofensa a princípios, direitos e garantias estabelecidos nas Constituições Federal, Estadual ou na Lei Orgânica Municipal, tampouco ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada, e está em linha com os princípios norteadores da Administração Pública, estabelecidos pelo art. 37 da CF/88 e art. 70 da LOM - Lei Orgânica Municipal.

Como se trata de matéria atinente a finanças públicas, não ocorre violação a Direitos Humanos previstos nas Constituições Federal, Estadual e Lei Orgânica Municipal. Convém destacar que a relação destes direitos constitucionais (*Direitos Humanos*) possui natureza de proteção do indivíduo em face da ação não autorizada juridicamente do Estado. Desta forma, o Projeto de Lei n.º 3.297/2019 não possui qualquer correlação com esses Direitos Fundamentais, haja vista que não trata de ação incidente sobre os indivíduos presentes na sociedade e nem em relação aos seus bens, mas somente de previsão de Crédito Adicional Suplementar e, frente a isso, não ser incompatível com estes direitos.

Assim, o Projeto de Lei n.º 3.297/2019 está em linha com as regras e princípios estabelecidos na Constituição Federal e na Lei Orgânica Municipal e é materialmente constitucional.

D - Juridicidade e Legalidade:

Juridicidade é a conformidade ao Direito. Diz-se que uma matéria é jurídica, ou possui juridicidade, se sua forma e conteúdo estão em consonância com a Constituição, as leis, os princípios jurídicos, a jurisprudência, os costumes, enfim, com



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

o Direito como um todo. Caso não haja tal conformidade, a matéria é dita injurídica ou antijurídica.⁹

Do ponto de vista da juridicidade, é necessário averiguar se o Projeto de Lei está em sintonia com o ordenamento jurídico e com as decisões dos Tribunais Superiores. Estendendo a análise técnica da proposição, verifica-se que não há oposição na doutrina ou na jurisprudência dos Egrégios Tribunais Superiores que impeça, material ou formalmente, a proposta de ser aprovada.

Registre-se que a proposição, segundo a análise já realizada no item "A" deste tópico, observa a legislação de regência e, de igual forma, sua tramitação, até o momento, respeita as demais formalidades previstas no Regimento Interno.

Assim, o Projeto de Lei em testilha não afronta a legislação federal ou a Lei Orgânica Municipal.

E - Técnica Legislativa:

Da análise dos autos verifica-se que houve estudo técnico proveniente da Secretaria da Câmara. Em tal estudo, verifica-se que há a adoção de pequenos reparos no texto original da proposição, na conformidade da técnica legislativa, das normas gramaticais e das normas de padronização dos atos legislativos e que deverão ser acolhidas por ocasião da extração de autógrafos.

III - CONCLUSÃO:

Em face do exposto, opina-se pela constitucionalidade, legalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei n.º 3.297/2019, de autoria do Exmo. Sr. Prefeito Municipal.

À consideração superior.

Plenário Jorge Pignaton, em 23 de outubro de 2019.


CLAUDIO CALIMAN
Procurador Legislativo

⁹ OLIVEIRA, L. H. S. Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão no. 151).