



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

PARECER N.º 021/2020.

Dispõe sobre o Projeto de Lei n.º 3.345/2020, 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 especial ao orçamento anual de 2020 do Município de Ibiracú-ES.”

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

“O Projeto de Lei em pauta, objetiva dar condições ao executivo Municipal, através do setor de Contabilidade, de criar elemento de despesa adequado para alocar e classificar com exatidão as despesas do contrato de serviços de telecomunicações, incluindo a instalação, manutenção, documentação e prestação de serviços técnicos de suporte e reparo de pontos de rede de fibra óptica e rádio, serviço de telecomunicações para implementação, operação e manutenção de circuito de fibra óptica de acesso dedicado à Internet, full duplex, síncrono para acesso à Internet.

A criação desse elemento de despesa visa garantir, ao Gestor municipal, através da Contabilidade, na alocação de despesa, em forma de rateio, distribuindo seus custos de forma correta e sem prejuízo nas prestações de contas por programas e ações constante nas peças orçamentárias, dos pontos de rede contratados.

O Serviço de Contrato de Programa será vinculado à Secretaria Municipal de Administração.

Esse pedido se torna indispensável por que na lei orçamentária vigente não possui os referidos elementos de despesa, contudo toda despesa tem custos e com a criação desse novo elemento de despesa iremos contribuir para maior transparência dos atos e conseqüentemente atender orientação técnica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo para uma prestação de contas mais fidedigna dessa natureza de despesa.

Serão utilizados como fonte de recursos para fazer face a abertura do crédito adicional especial a anulação de dotação consignada na Lei.”

A proposição foi protocolizada nesta Casa em data 31/08/2020 e lida no expediente da sessão ordinária realizada no dia 01/09/2020.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Os presentes autos, após a anexação do *Estudo de Técnica Legislativa*, 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 - Constitucionalidade Formal - Competência e Iniciativa:

Importante destacar, de início, que o exame da Procuradoria Jurídica cinge-se tão-somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores competentes.⁽¹⁾

A proposição em análise objetiva, tão-somente, a abertura de Crédito Adicional Especial, cuja finalidade é autorizar a criação, no orçamento vigente, de elemento de despesa correto para alocar e classificar com exatidão a realização de despesas relacionadas aos serviços de telecomunicação nas diversas secretarias municipais, possibilitando o correto rateio dos custos desses serviços entre as secretarias e órgãos da administração, elementos estes não previstos no orçamento-programa aprovado para o exercício de 2020, razão pela qual há a necessidade de regular abertura de crédito especial.

Conforme destacado em diversas proposições anteriores, sob o aspecto da natureza da atividade, o regime constitucional comporta duas categorias básicas de competências: de um lado, a competência legislativa (arts. 22 e 24, CF) e, de outro, a competência administrativa (arts. 21 e 23, CF). Nesta, o ente executa funções tipicamente administrativas; naquela é autorizado a promulgar leis e atos análogos, conforme leciona José Afonso da Silva.⁽²⁾

Outrossim, também se verifica as competências em função da quantidade de entes federativos que as exercem. Nesse sentido, tem-se a competência privativa (ou exclusiva), ou seja, aquela exercida de forma plena por determinado ente, e a competência concorrente (ou comum), para a qual há uma verdadeira divisão de tarefas compartilhada entre diversos entes. Esse, em suma, é o microsistema adotado pela Constituição Federal.

¹ Cf. orientação constante do manual de boas práticas consultivas da AGU: “o órgão consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência e oportunidade”.

² DA SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional brasileiro*, Malheiros, 20ª ed., 2002, p. 495.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Em relação à matéria financeira, a Constituição Federal, em seu art. 24, inciso I, estabelece a competência legislativa concorrente da União, Estados e Distrito Federal para dispor sobre “I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico.”

É certo que o art. 24 da CF que trata da competência legislativa concorrente, para várias matérias, entre elas o direito financeiro, não menciona os Municípios. Mas isto não significa que estes estejam excluídos da partilha, sendo-lhes dado legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, da CF) e suplementar a legislação federal e estadual, no que couber (art. 30, II, da CF).⁽³⁾

Portanto, o Município possui competência para dispor sobre a abertura de crédito adicional especial, nos termos do disposto no art. 30, I, da Constituição Federal.

Nesse sentido, a Lei Orgânica Municipal estabelece em seu art. 17, IV e 104, a competência do Município nessa matéria, assim prevendo, *in verbis*:

“Art. 17. Compete à Câmara Municipal, com sanção do Prefeito, dispor sobre as matérias de competência do Município, e especialmente:

(...)

IV - votar o orçamento anual e o plurianual de investimentos, bem como autorizar a abertura de créditos suplementares e especiais;”

“Art. 104. No Município, as finanças públicas respeitarão o disposto nas Constituições Federal e Estadual, na legislação complementar federal e nas leis que vierem a ser adotadas.”

Analisando o aspecto da *inconstitucionalidade formal subjetiva*, isto é, da iniciativa para deflagrar o presente Projeto de Lei, tem-se que a Constituição Federal⁽⁴⁾, assim, como a Lei Orgânica Municipal⁽⁵⁾, 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.⁽⁶⁾

³ MENEZES DE ALMEIDA, Fernanda Dias. *Competências na Constituição de 1988*, 2ª ed., São Paulo: Atlas, p. 156.

⁴ Art. 2º. São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

⁵ Art. 2º. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

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





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Neste prisma, estabelece a CF/1988, em seu art. 61, e a Lei Orgânica Municipal, em seu art. 37, as disposições normativas cuja iniciativa é de competência privativa do Chefe do Executivo. Com efeito, as proposições relacionadas à matéria orçamentária e as que autorize a abertura de créditos para o Poder Executivo devem estar inseridas em norma cuja iniciativa é reservada àquela autoridade. Confira-se?

**“Art. 37. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:
(...)”**

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.”

Nesta senda, os ensinamentos do mestre *Hely Lopes Meirelles*⁽⁷⁾, in verbis:

“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.

(...)”

Leis de iniciativa da Câmara, ou mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, §1º e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. **São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito**, como Chefe do Executivo local, os projetos de lei **que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autarquia e fundacional do Município; o regime jurídico único e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais.** Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental.” (grifei)

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.

⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. In *Direito Municipal Brasileiro*, 13ª edição, Malheiros, pág. 587.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

No que toca à espécie normativa adequada para tratar da matéria, tem-se que a autorização para a abertura de créditos adicionais especiais deve ser dada por meio de lei ordinária (art. 42 da Lei n.º 4.320/64 e 33, II, da Lei Orgânica Municipal).

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

- **regime de tramitação da matéria:** a matéria deve tramitar em regime ordinário, com submissão da matéria às Comissões Permanentes 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.

B - Constitucionalidade Material:

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, cuidando-se, pois, de aferir se o conteúdo do ato normativo está em consonância com as regras e princípios constitucionais.

No caso em análise, não se vislumbra violação aos textos das Constituições Federal ou Estadual, havendo compatibilidade entre os preceitos da proposição e as normas e princípios constitucionais e, bem assim, não há ofensa à isonomia, ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada.

Como se trata de matéria atinente a finanças públicas, não ocorre violação a Direitos Humanos previstos nas Constituições Federal e Estadual. 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 3.345/2020 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 Especial e, frente a isso, não ser incompatível com estes direitos.

Assim, entende-se que a proposição é materialmente constitucional.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

C - 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 o Direito como um todo. Caso não haja tal conformidade, a matéria é dita injurídica ou antijurídica.⁸

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.

Importa destacar que a União, no exercício de sua competência para editar normas gerais, editou a Lei Nacional n.º 4.320, de 1.964 (*recepção materialmente pela CRFB/88 com status de Lei Complementar*), dispondo, entre os arts. 40 a 46, acerca dos Créditos Adicionais (*gênero do qual Crédito Especial é espécie*).

A supracitada norma, em seu art. 40, descreve que são créditos adicionais “*as autorizações de despesa não computadas ou insuficiente dotadas na Lei de Orçamento*”, ou seja, a despesa não prevista ou que se mostrou maior do que a inicialmente prevista.

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)

Conforme enfatizado, a finalidade da proposição é autorizar a criação, no orçamento vigente, de elemento de despesa correto para alocar e classificar com exatidão a realização de despesas relacionadas aos serviços de telecomunicação nas diversas secretarias municipais, possibilitando o correto rateio dos custos desses serviços entre as

⁸ 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).





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

secretarias e órgãos da administração, elementos estes não previstos no orçamento-programa aprovado para o exercício de 2020.

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

Convém destacar, ainda, que a Constituição Federal, em seu art. 167, veda expressamente a abertura do crédito especial 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;”

(...)

§ 2º. Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.” *(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.

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

(...)

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;

(...)

Art. 46. O ato que abrir crédito adicional indicará a importância, a espécie do mesmo e a classificação da despesa, até onde for possível.”

Diante desse quadro normativo exposto, entende-se que a proposição encontra-se adequada às exigências jurídicas 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





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

ação para efeito de rubrica; **iv** - a proposição prevê o valor do recurso necessário para a ação, bem como, a origem da anulação parcial de dotação orçamentária para suprir a nova despesa (art. 2º).

Registre-se, outrossim, que a tramitação da proposição, até o momento, respeita as formalidades previstas no Regimento Interno.

D - Técnica Legislativa:

No que diz respeito à técnica legislativa entende-se que a referida matéria se encontra de acordo com os ditames da Lei Complementar n.º 95/98 que rege a redação dos atos normativos, conforme também assentado pelo *Estudo de Técnica Legislativa* elaborado pela Secretaria da Casa.

III - CONCLUSÃO:

Em face do exposto, opina-se pela constitucionalidade, legalidade e juridicidade do Projeto de Lei n.º 3.345/2020, de autoria do Exmo. Sr. Prefeito Municipal, podendo a proposição ter regular tramitação pelas Comissões pertinentes.

À consideração superior.

Plenário Jorge Pignaton, em 04 de setembro de 2020.


CLAUDIO CALIMAN
Procurador Legislativo

