



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

PARECER N.º 019/2021

Dispõe sobre o Projeto de Lei n.º 3.367/2021.

I – RELATÓRIO:

Trata-se do Projeto de Lei n.º 3.367/2021, de autoria do Executivo Municipal, que **“Altera a redação do art. 22 da lei n.º 4.075/2020 e art. 5º da lei n.º 4.092/2020, elevando para 50% (cinquenta por cento) o percentual para abertura de créditos adicionais suplementares”**, encaminhado a esta assessoria para emissão de parecer.

A proposição, portanto, visa alterar, em ambas as leis orçamentárias (LDO e LOA), o percentual autorizado para abertura de créditos adicionais suplementares.

A mensagem do Executivo Municipal que encaminha a proposição, assim destaca, *in verbis*:

“O Projeto de Lei em pauta, objetiva dar condições ao executivo municipal de garantir a contrapartida de recursos do município para os convênios firmados com a União e Estado, além de quitar a folha dos servidores da Prefeitura Municipal de Ibiracú até o término do exercício corrente, bem como a concessão de décimo terceiro salário e um terço de férias, além de manter os serviços essenciais de saúde, educação e assistência social ofertados à população em condições satisfatórias de operacionalização.

Além do exposto, o saldo pleiteado será utilizado para atender a mudança na legislação do FUNDEB, em decorrência da Lei Federal n.º 14.113, que elevou o percentual de aplicação do gasto com os profissionais do magistério de 60% para 70%.

O percentual pleiteado será utilizado também para suprir a demanda de saldo orçamentário para realização de despesas de custeio, insuficientemente dotadas na Lei Orçamentária Anual de 2021.

Desta forma, o presente Projeto de Lei visa tão somente dar condições à Prefeitura Municipal de Ibiracú de adequar os valores orçados de 2021 à realidade atual de gastos do município, principalmente no que diz respeito à realização de despesas com pagamento de pessoal e encargos sociais, despesas de custeio e contrapartidas de convênios.”

A proposição foi protocolizada nesta Casa em data 27/09/2021 e lida no expediente da sessão ordinária realizada no dia 04/10/2021.

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.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

É o sucinto relatório. Passo à análise jurídica.

II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA:

A - Constitucionalidade Formal - Competência e Iniciativa:

A propositura em questão objetiva alterar o art. 22 da Lei Municipal n.º 4.075/2020 (LDO) e os incisos I e II, da Lei Municipal n.º 4.092/2020 (LOA), a fim de majorar os percentuais ali autorizados para a abertura de créditos adicionais suplementares.

Conforme destacado em proposições anteriores, em relação à matéria financeira e orçamentária, a Constituição Federal, em seu art. 24, incisos I e II, estabelece a competência legislativa concorrente da União, Estados e Distrito Federal para dispor sobre “I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico” e “II – orçamento”.

É certo que o art. 24 da CF que trata da competência legislativa concorrente, para várias matérias, entre elas o direito financeiro e o orçamento, 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).⁽¹⁾

Portanto, o Município possui competência para dispor sobre a alteração da LDO e da LOA, porque originariamente, também lhes compete dispor sobre tais matérias, seja por força do disposto no art. 30, I, da Constituição Federal, como, também, conforme os arts. 8º, I e VI e 17, IV e 104, da *Lei Orgânica Municipal*.

Verifica-se, portanto a competência legislativa do Município para inovar o ordenamento jurídico sobre o tema, por se tratar de matéria relacionada à alteração de leis orçamentárias (LDO e LOA), restritas, portanto, ao âmbito do interesse local, não caracterizando inconstitucionalidade por vício de competência.

Analisando o aspecto da *inconstitucionalidade formal subjetiva*, isto é, da iniciativa para deflagrar o presente Projeto de Lei, tem-se que a Constituição Federal⁽²⁾, assim, como a Lei Orgânica Municipal⁽³⁾, 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.

¹ MENEZES DE ALMEIDA, Fernanda Dias. *Competências na Constituição de 1988*, 2ª ed., São Paulo: Atlas, p. 156.

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

³ Art. 2º. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

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.⁽⁴⁾

Neste prisma, estabelece a CF/1988, em seu art. 61 e 165, e a Lei Orgânica Municipal, em seu art. 37 e 106, as disposições normativas cuja iniciativa é de competência privativa do Chefe do Executivo. Com efeito, as proposições relacionadas à matéria orçamentária devem estar inseridas em norma cuja iniciativa é reservada àquela autoridade. Confira-se o que dispõe a LOM:

**“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.”

“Art. 106. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I – o plano plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias;

III – os orçamentos anuais.

(..)

§ 7º. A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão de receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.”

Nesta senda, os ensinamentos do mestre **Hely Lopes Meirelles**⁽⁵⁾, 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

⁴ MENDES, Gilmar Ferreira; Branco, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional, 6ª edição, 2011, São Paulo: Saraiva, p. 902.

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. In Direito Municipal Brasileiro, 13ª edição, Malheiros, pág. 587.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

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.

No que toca à espécie normativa adequada para tratar da matéria, tem-se que a mesma foi adequadamente aplicada porquanto a proposição visa alterar dispositivo da LDO e da LOA, que se constitui em lei ordinária, logo essa alteração somente pode se dar pela mesma via, qual seja, lei ordinária, conforme art. 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 especial, dada a urgência (art. 39, caput, da LOM) solicitada pelo Exmo. Sr. Prefeito Municipal, devendo as Comissões temáticas pertinentes se manifestar, e a Câmara decidir sobre a proposição, no prazo máximo de 15 (quinze) dias contados do recebimento da matéria (§ 1º, do art. 39, da LOM), com submissão, nesse prazo, às Comissões Permanentes pertinentes (Justiça e Redação – art. 43 do RI, Finanças e Orçamento – art. 44, III, do RI).

- **quórum para aprovação da matéria:** Conforme dispõe os termos do art. 189, I e §§ 1º c/c o art. 190, II, letra "h", do Regimento Interno da Casa, é necessária a maioria absoluta dos membros da Câmara.

- **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.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

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. Trata-se, assim, de averiguar se o conteúdo do ato normativo está em consonância com as regras e princípios constitucionais.

Cumprir reiterar que a proposição não viola a higidez do quanto estabelecido nas Leis Municipais n.º 4.075/2020 (LDO) e 4.092/2020 (LOA), porquanto a alteração de tais normativos orçamentários é plenamente possível, conforme expressamente é enfatizado no art. 166, § 7º, da Constituição Federal, que assim encerra, *in verbis*:

“Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

(...)

§ 7º Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo.

O IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal, nos pareceres n.º 0842/2006 e 0381/2008, também externa seu entendimento nesse sentido, a saber:

“No que se refere à alteração da Lei de Diretrizes Orçamentárias, entendemos não haver óbices, mesmo porque a Constituição Federal não apresenta nenhuma vedação neste sentido; ao contrário, em seu artigo 166, § 7º, estabelece que aos projetos concernentes ao Plano Plurianual - PPA, à Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e ao Orçamento Anual - LOA, aplicam-se as demais normas constitucionais relativas ao processo legislativo, naquilo que não contrariar o disposto na Seção II, do Capítulo II, do Título VI, da Constituição Federal.”

A alteração proposta, como já enfatizado, objetiva alterar o percentual autorizado para a abertura de créditos adicionais suplementares, previsto nas leis orçamentárias citadas (LDO e LOA), em seus arts. 22 e 5º, inciso I e II, respectivamente. A fim de “dar condições à Prefeitura Municipal de Ibiracú de adequar os valores orçados de 2021 à realidade atual de gastos do município, principalmente no que diz respeito à realização de despesas com pagamento de pessoal e encargos sociais, despesas de custeio e contrapartidas de convênios”, conforme consignado na mensagem de encaminhamento da proposição.

Não há que se falar em ofensa a princípios, direitos e garantias estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual, ou, ainda, na Lei Orgânica Municipal, tampouco à isonomia, ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada. Como





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

se trata de matéria relativa a questões orçamentárias, não ocorre violação a Direitos Humanos previstos nas Constituições Federal e Estadual.

Assim, o Projeto de Lei nº. 3.367/2021 é materialmente constitucional.

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.⁶

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, de sorte que conforme já destacado em tópicos precedentes, não há oposição na doutrina ou na jurisprudência que impeça, material ou formalmente, a proposta de ser aprovada.

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

D - Técnica Legislativa:

Conforme se infere dos autos, a proposição já recebeu *Estudo de Técnica Legislativa* apresentado pela Secretaria da Câmara, fazendo-se as correções pertinentes, tendo em conta o que preceitua a Lei Complementar n.º 95/98, que cuida da elaboração, da redação, da alteração e da consolidação das leis.

Todavia, entende-se que os arts. 2º e 4º da proposição devem ser aglutinados, passando a ser o art. 3º, com a reordenação do originário art. 3º para art. 2º e, o art. 5º para art. 4º. Na aglutinação dos artigos 2º e 4º sugere-se a seguinte redação: "Art. 3º. *Permanecem inalteradas as demais disposições das Leis Municipais n.º 4.75, de 2020 e 4.092, de 2020.*"

III - CONCLUSÃO:

Por assim ser e em face do exposto, opina-se pela viabilidade técnica do Projeto de Lei n.º 3.367/2021, de autoria do Exmo. Sr. Prefeito Municipal, podendo o mesmo ter regular tramitação na Casa, com submissão às Comissões Permanentes pertinentes.

⁶ 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

É o parecer e como conluo.

Plenário Jorge Pignaton, em 06 de outubro de 2021.


CLAUDIO CALIMAN
Procurador Legislativo.

