



Câmara Municipal de Aracruz
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCURADORIA

Processo Administrativo nº: 1399/2023

Requerente: Prefeitura Municipal de Aracruz

Assunto: Projeto de Lei nº 045/2023

Parecer nº: 117/2023

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO.
PROJETO DE LEI DO EXECUTIVO.
ABERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL
ESPECIAL. CONSTITUCIONALIDADE.

1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação desta Câmara Municipal para que a Procuradoria Legislativa se manifeste sobre a constitucionalidade, legalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 045/2023, de autoria do chefe do Poder Executivo, que dispõe sobre a abertura de crédito adicional especial e dá outras providências.

É o que importa relatar.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

2. DA COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA E A NATUREZA DO PARECER

A Lei Municipal nº 3.814/14, ao dispor sobre deveres e responsabilidades dos procuradores legislativos (art. 5º, § 2º, do art. 9º e do Anexo X), estabelece que é atribuição destes advogados públicos “emitir parecer nos projetos de lei do Executivo e de iniciativa do Legislativo”, dentre outras.

No processo legislativo, **os pareceres elaborados pelos procuradores são facultativos e não vinculantes**, posto que os parlamentares – através das Comissões e do Plenário – têm soberania para decidir colegiadamente sobre a constitucionalidade, legalidade e o mérito (oportunidade e conveniência) das proposições legislativas, sem prejuízo do ulterior controle pelo Judiciário.

A Procuradoria é órgão auxiliar do Poder Legislativo, responsável pela representação judicial e extrajudicial da Câmara Municipal de Aracruz, bem como pela função de assessoramento e consultoria jurídica.

Todavia, é imperioso ressaltar que os advogados públicos devem atuar com independência técnica e autonomia funcional, conforme dispõe o art. 2º, § 3º, art. 7º, I, § 2º, art. 18, art. 31, § 1º e § 2º, e art. 32 do Estatuto da Advocacia.

Nesse sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF):

(...) O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscar a correção de abusos cometidos por órgãos públicos e por agentes e autoridades do Estado, inclusive magistrados, reflete prerrogativa indisponível do advogado, que não pode, por isso mesmo, ser injustamente cerceado na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbítrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele em cujo favor atua. [HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010]

No exercício do seu *mister*, cumpre aos procuradores públicos tão somente a análise da constitucionalidade, legalidade e a técnica legislativa das propostas, evitando-se manifestar-se sobre outras questões de ordem técnica (estranhas à sua especialidade) ou adentrar o mérito legislativo.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

3. DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO MUNICÍPIO

A competência legislativa dos municípios está prevista nos incisos I e II do art. 30 da Carta da República, *in verbis*:

Art. 30. COMPETE AOS MUNICÍPIOS:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

A competência para legislar sobre assuntos de interesse local é exclusiva do Município, de forma que qualquer norma federal ou estadual que trate de temas de relevância predominantemente local são inconstitucionais.

Por outro lado, no uso da competência suplementar, os municípios podem suprir as lacunas da legislação federal e estadual, regulamentando as respectivas matérias para ajustar a sua execução às peculiaridades locais. Entretanto, não podem contraditar a legislação federal e estadual existente, tampouco extrapolar sua competência para disciplinar apenas assuntos de interesse local.

Não há uma enumeração constitucional, expressa e taxativa, dos chamados assuntos de interesse local, de competência do ente municipal. Deverão eles ser identificados caso a caso, a partir do *princípio da predominância do interesse*.

O princípio da predominância do interesse parte da premissa de que há assuntos que, por sua natureza, devem, essencialmente, ser tratados de maneira uniforme em todo o País e outros em que, no mais das vezes, é possível ou mesmo desejável a diversidade de regulação e atuação do Poder Público, ou em âmbito regional, ou em âmbito local.

Logo, se a matéria é de interesse predominantemente geral, a competência é outorgada à União. Aos estados são reservadas as matérias de interesse predominantemente regional. Cabe aos municípios a competência sobre as matérias de interesse predominantemente local.

Fixadas essas premissas, passo a analisar se o Município tem competência para legislar sobre a matéria.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Nos termos do art. 18 da Carta Maior, “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, **todos autônomos**, nos termos desta Constituição”.

A autonomia é a prerrogativa política outorgada aos Municípios para compor seu governo e prover a sua Administração no que concerne ao seu interesse local.

A aplicação das rendas municipais independe de qualquer consulta prévia a outro ente federativo, bastando que a lei orçamentária municipal contenha as dotações necessárias para tanto e que seja observado o interesse público.

Assim, a presente proposição está inserida na competência legislativa do Município, visto que dispõe sobre abertura de crédito adicional especial para a aplicação das rendas municipais em despesas de interesse público local.

4. DA INICIATIVA LEGISLATIVA

Em regra, a iniciativa legislativa é geral, competindo concorrentemente aos vereadores, às comissões, ao Prefeito e ao povo a proposição de normas jurídicas em âmbito municipal (emendas à Lei Orgânica e leis ordinárias).

Entretanto, a própria Constituição reserva a iniciativa de determinadas matérias ao chefe do Executivo. Nesse sentido, dispõe o art. 61, § 1º da CF/88:

Art. 61. (...)

§ 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





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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.

O referido comando constitucional, que explicita as leis iniciativa privativa do Presidente da República, é de reprodução obrigatória (no que couber) em âmbito municipal em decorrência chamado *princípio da simetria*.

O princípio da simetria exige que os Estados e os Municípios adotem, sempre que possível, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, os princípios fundamentais e as regras de organização existentes na Constituição, principalmente as relacionadas a estrutura do governo, forma de aquisição e exercício do poder, organização de seus órgãos e limites de sua própria atuação.

Destaque-se que nos termos da Constituição Federal (art. 63) e da Lei Orgânica Municipal (art. 31) é vedado o aumento de despesa nos projetos de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo e nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara Municipal, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º da CF e no art. 95, § 2º e 30 da LOM.

Posto isto, cumpre verificar se o proponente tem competência dar início ao processo legislativo no presente caso.

A iniciativa das leis que abrem crédito adicional especial é de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo, conforme dispõe o art. 84, XXIII, combinado com os arts. 165 e 166 da Constituição Federal.

5. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE

O art. 165 da Carta da República estabeleceu o processo de planejamento orçamentário dos entes públicos, composto pelo Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

A Lei Federal nº 4.320/64 estabeleceu que a LOA conterá a discriminação da receita e despesa públicas, bem como definiu o que são os créditos adicionais:

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

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.

Logo, os créditos adicionais são os mecanismos estabelecidos por lei para retificações do Orçamento durante sua execução, visando reforçar as dotações ou atender a situações não previstas quando da sua elaboração.

Os créditos especiais devem ser autorizados por lei e são abertos por decreto do chefe do Poder Executivo (art. 42 da Lei nº 4.320/64).

Todavia, deve-se verificar se ocorrem as hipóteses legais que justifiquem a abertura de crédito adicional especial e se há recursos disponíveis para satisfazer às despesas, na forma do art. 40 e seguintes da Lei nº 4.320/64.

O art. 43 da referida Lei exige, além de recursos disponíveis, a exposição de justificativa. *In casu*, o senhor Prefeito Municipal, em mensagem a esta Casa de Leis, explica que o crédito objetiva atender pessoas com deficiência por meio da Secretaria de Assistência Social e autorizar o repasse de recursos para a APAE de Aracruz, entidade sem fins lucrativos que desenvolve projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação e oferta ações de habilitação e reabilitação da pessoa com deficiência e a promoção de sua inclusão à vida comunitária, no âmbito da Assistência Social, garantindo por meio da realização do Serviço de Proteção Social Básica a as pessoas com deficiência e suas famílias





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

O § 1º do art. 43 da Lei nº 4.320/64 considera como recursos para o fim de abertura de créditos especiais, desde que não comprometidos:

- I - o superavit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;
- II - os proveniente de excesso de arrecadação;
- III – os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em lei;
- IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realiza-las.

No presente caso, o art. 3º do projeto de lei em epígrafe informa que os recursos destinados à cobertura das despesas decorrentes do crédito adicional especial advém de superavit financeiro apurado no Balanço Patrimonial de 2022.

Isto posto, não vislumbro a existência de ofensa aos princípios e normas constitucionais, ou às regras infraconstitucionais.

6. DO PROCEDIMENTO DE DELIBERAÇÃO

Por se tratar de projeto de lei ordinária, deve ser observado o quórum de maioria simples para aprovação, ou seja, maioria dos votos desde que presente a maioria absoluta dos vereadores.

7. DA TÉCNICA LEGISLATIVA

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu, no Parágrafo Único do seu artigo 59, a necessidade da edição de lei complementar sobre a elaboração, a alteração, a redação e a consolidação das leis.

A Lei Complementar Federal nº 95/1998, atendeu a essa determinação de estabelecer diretrizes para a organização do ordenamento jurídico.

Analisando os autos, verifico que a proposição em epígrafe está em conformidade com a mencionada norma.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

8. CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, nos termos da fundamentação supra, entendo que o Projeto de Lei nº 045/2023, de iniciativa do senhor Prefeito Municipal, está em conformidade com o ordenamento jurídico.

Assim, opino pela **CONSTITUCIONALIDADE/LEGALIDADE** da proposição.

Ressalto, por oportuno, que, **por determinação expressa do art. 95 da Lei Orgânica Municipal**, a presente proposição deve ser submetida **a Comissão de Economia, Finanças, Fiscalização e Tomada de Contas** para prévio exame e a emissão de parecer para fins de acompanhamento e fiscalização do orçamento.

É o parecer, à superior consideração.

Aracruz/ES, 26 de setembro de 2023.

MAURÍCIO XAVIER NASCIMENTO

Procurador – mat. 015237

OAB/ES 14.760



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://aracruz.camarasempapel.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 36003700310030003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **MAURICIO XAVIER NASCIMENTO** em **26/09/2023 11:36**

Checksum: **28806B1E107808F95CBDC41A7803AD7ACCEB008D43A752E6B479C073C8B0F206**



Autenticar documento em <https://aracruz.camarasempapel.com.br/autenticidade> com o identificador 36003700310030003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.