



# CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO REAL

ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Poder Legislativo

## PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO REAL ASSESSORIA JURÍDICA DAS COMISSÕES

Processo Administrativo n.º 707/2023

Referência: Projeto de Lei do Executivo n.º 9/2023

Autor: Chefe do Poder Executivo de Porto Real-RJ. (MENSAGEM n.º 225/2023)

### PARECER

#### I – Relatório

Cuida-se de Projeto de Lei do Executivo número 6/2023, de autoria do Ilustre Chefe do Poder Executivo deste Município, apresentado com o escopo de estabelecer as diretrizes a serem observadas na elaboração da Lei Orçamentária do Município de Porto Real - Rio de Janeiro, no exercício do ano de 2024 e dá outras providências.

Para tanto, o referido Projeto de Lei foi encaminhado para a Procuradoria Jurídica desta casa para manifestação quanto aos aspectos jurídicos formais do pleito em tela.

É a breve síntese do necessário. Passo a opinar.

#### II – Fundamentos

A Constituição Federal promulgada em 1988 contemplou a existência de entes federativos em três nivelamentos diversos – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – dotando-os de autonomia e atribuindo a cada um, áreas de atuação estatal. Tal repartição de competências, contudo, pode ser dividida em duas naturezas: legislativa ou material.

Trata-se de competências legislativas privativas da União as matérias arroladas no **art. 22 da CRFB**. A competência concorrente, aquela concedida à União, aos Estados e ao Distrito Federal relativamente às matérias enumeradas no **art. 24** e competências remanescentes, sendo deferidas aos Estados consoante o parágrafo único do **art. 25 da Carta Magna**.

Ainda nesse sentido, foram igualmente discriminadas pelo Constituinte Originário a competência suplementar conferida aos Municípios para agir, administrar e atuar em situações concretas, suplementando a legislação federal e estadual no que



# CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO REAL

ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Poder Legislativo

couber, e ainda para legislar sobre assuntos de interesse local consoante disposto no art. 30, incisos I e II da CRFB.

Nesse sentido, a lei orgânica do Município de Porto Real, prevê a competência do Prefeito Municipal sobre o tema, *in verbis*:

Art. 78- Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

IX - enviar à Câmara Municipal o plano plurianual, o projeto de lei das diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais e as demais leis previstas nesta Lei Orgânica

(...)

Nessa mesma toada Constitucional, porém abordando mais especificamente ao tema abordado no projeto de Lei ora intentado, vale trazer à baila o Artigo 165 da Constituição da República Federativa do Brasil, o qual trata exatamente sobre o tema orçamentário dos entes da Federação:

“DOS ORÇAMENTOS

**Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:**

I - o plano plurianual;

**II - as diretrizes orçamentárias;**

III - os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.”

Seguindo o raciocínio lógico-jurídico quanto ao específico tema aqui tratado, não há como não falar da **Lei Complementar número 101 de 04 de maio de 2000, a qual estabelece as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal**, visto que, como sabido, normas pétreas precedem Leis Federais que tratam de regulamentação e aperfeiçoamento de duas disposições. Vejamos:



# CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO REAL

ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Poder Legislativo

## “Da Lei de Diretrizes Orçamentárias

**Art. 4º** A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I - disporá também sobre:

a) equilíbrio entre receitas e despesas;

b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea *b* do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;

c) (VETADO)

d) (VETADO)

e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;

f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

II - (VETADO)

III - (VETADO)

**§ 1º** Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

**§ 2º** O Anexo conterá, ainda:

I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;

IV - avaliação da situação financeira e atuarial:

a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;

b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;



# CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO REAL

ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Poder Legislativo

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

§ 4º A mensagem que encaminhar o projeto da União apresentará, em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente.”

E, também dentro dos parâmetros acima invocados, porém agora no âmbito desta municipalidade, trata a **Lei Orgânica do Município**, sobre a competência material em questão:

“Art. 09 - Compete ao Município:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;”

Valendo frisar, também pertinente ao tema acima abordado, quanto à **legalidade da iniciativa** do presente projeto de Lei, que é tratada no **Artigo 62** da mesma lei orgânica acima citada, vejamos:

“**Art. 62** - A iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, à Mesa Diretora ou a qualquer Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica. “

Noutro giro, cabe reforçar sobre a autonomia conferida ao ente Municipal, adentrando-se, assim, ao tema da proposta ora intentada.

Nesse sentido, certo é que a competência para a organização do serviço público é da entidade estatal a que pertence o respectivo serviço, fundamentado na **autonomia político-administrativa concedida aos entes políticos da federação brasileira**, conforme estampado junto aos dispositivos já aqui transcritos.

Tal autonomia pode ser sintetizada na capacidade que cada ente político tem para dispor quanto a temas de seu interesse, obviamente, dentro de um campo **delimitado na própria Constituição da República** e em consonância com esta.



# CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO REAL

ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Poder Legislativo

Posto isso, passamos a análise específica do dispositivo expedido pelo Executivo, no qual merece enfoque nos temas abaixo destacados:

O Art. 16 consta descrito que os recursos do Poder Legislativo serão de 7% relativos ao somatório da receita tributária, das transferências previstas nos arts. 153, 158 e 159 da Constituição Federal, da arrecadação da dívida tributária, contribuição de intervenção de domínio econômico, e **Contribuição de Iluminação Pública** efetivamente realizada no exercício anterior.

No entanto, no que tange a contribuição de Iluminação Pública, importa ressaltar que, nos termos da consulta instrumentalizada no Processo TCERJ nº 216.281-7/19, o Plenário, em Sessão de 04/12/2019, revendo entendimento anterior sobre a base de cálculo para fins de apuração do limite da despesa do Poder Legislativo Municipal, previsto no art. 29-A da Constituição, **firmou jurisprudência no sentido de que a Contribuição para Custeio dos Serviços de Iluminação Pública (COSIP) não deve compor a referida base.**

**Assim, entende o subscritor, que, objetivando posteriores nulidades, deverá ser retificado o dispositivo acima mencionado por tratar-se de entendimento jurisprudencial consolidado e aplicável, mantendo os demais dizeres do artigo mencionado.**

No que tange aos **créditos suplementares**, *ab initio*, cumpre anotar que é de clareza solar que o art. 167, inciso V, da Constituição Federal, apresenta um comando expresse, acerca da controvérsia:

**Art. 167.** São vedados:

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

O comando constitucional, portanto, é de que a abertura de créditos suplementares e especiais deve ser, de forma inequívoca, precedida de prévia autorização legislativa, o que sepulta qualquer possibilidade de Lei autorizativa posterior aos Decretos editados pelo Executivo, ou ainda de edição de leis com efeito retroativo com o fito de alcançar os referidos decretos do Executivo anteriormente baixados.

Nesta toada, os decretos de abertura de créditos especiais, presentes na circunstância fática retromencionada, apresentam uma peculiaridade, na medida em que se destinam a inserção de novas dotações orçamentaria não previstas, originariamente, na Lei Orçamentária Anual – LOA; o que carece, à luz do claro comando constitucional, de uma prévia autorização legislativa para tal inserção.



# CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO REAL

ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Poder Legislativo

O que subjaz o comando constitucional retromencionado é o respeito e a observância de Prévias Leis, espécie normativa constante do art. 59 da CF, de uso exclusivo do Poder Legislativo, que tem a característica de generalidade e abstração, e tem como desiderato inovar a ordem jurídica, possuindo o poder de obrigar a todos

Portanto, a prerrogativa da referida espécie normativa é do Poder Legislativo, e neste caso a autorização do referido poder para a inserção de novas dotações orçamentárias, através de créditos especiais, visa a consolidação da independência dos poderes esculpida na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 2º, dispositivo constitucional este que consagra o Princípio da Separação de Poderes no Estado brasileiro ao dispor que são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

É o que extrai em consulta realizada em processo Nº 33658-16 PARECER Nº 00355-16 (AP Nº 07/16) do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia:

**EMENTA: CONSULTA. NECESSIDADE DE PRÉVIA AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA PARA A ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES E ESPECIAIS. OBSERVÂNCIA AO TEXTO DA CONSTITUIÇÃO.** A abertura de créditos suplementares e especiais deve ser, de forma inequívoca, precedida de prévia autorização legislativa, conforme claro comando constitucional esculpido no art. 167, V da Constituição Federal, assim como lei posterior, nesse contexto, que busca retroagir seus efeitos para convalidar o vício pretérito, encontra óbice de um lado, nos contornos da teoria do direito, e de outro, nas entranhas da política, haja vista que essa medida de regularização tomada a posteriori é mais suscetível de ser barganhada, de ficar ao talante de ajustes, acordos e negociações políticas que não se coadunam com a escorreita condução dos assuntos de Estado, além de tornar ineficaz o basilar princípio fundamental da República Federativa do Brasil, que é o da Separação dos Poderes e seus controles recíprocos.

No que tange a Operação de Crédito, a LOA dispõe sobre autorização para a contratação de Operação de Crédito, vejamos:

Art. 13 A Lei Orçamentária poderá conter autorização para contratação de operação de crédito, ainda que por antecipação de receita, e para abertura de créditos suplementares, observado o disposto no inciso III do art. 167 da Constituição Federal, na LRF e na Lei Federal nº 4.320, de 1964.

(...)

Art. 46 A Lei Orçamentária poderá incluir, na composição da Receita Total do Município, recursos provenientes de Operações de Crédito, especificadas no artigo anterior, respeitados os limites estabelecidos no Art. 167, III, da Constituição Federal.

No entanto, para as operações de crédito por antecipação de receita não basta à autorização genérica contida na lei orçamentária, sendo indispensável



# CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO REAL

ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Poder Legislativo

autorização específica em cada operação. A inobservância de tal formalidade, ainda que não implique em enriquecimento ilícito do recorrente ou prejuízo para o erário municipal, caracteriza ato de improbidade, à mingua de observância dos preceitos genéricos que informam a administração pública, inclusive a rigorosa observância do princípio da legalidade" (REsp 410.414/SP, 2ª Turma, Relator Min. Castro Meira, DJ de 19.08.2004).

Assim menciona:

EMENTA - PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL **ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS ESPECIAIS SEM A PRÉVIA AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA** REALIZAÇÃO DE REMANEJAMENTO, TRANSPOSIÇÃO, E TRANSFERÊNCIA SEM A PRÉVIA AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA DESCONFORMIDADE COM A LEGISLAÇÃO VIGENTE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO A APROVAÇÃO. Verificada a existência de irregularidades nas contas anuais de governo, decorrentes da abertura de créditos especiais emitidos sem autorização legislativa específica e da realização de remanejamento, transposição e transferência sem a prévia autorização legislativa, em desconformidade com a legislação vigente, é emitido parecer contrário à aprovação, pelo Legislativo. PARECER PRÉVIO: Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 5ª Sessão Ordinária Presencial do Tribunal Pleno, realizada em 16 de março de 2022, DELIBERAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação da prestação de contas anual de governo do Município de Ladário, referente ao exercício financeiro de 2015, prestadas pelo chefe do poder executivo, Sr. José Antônio Assad de Faria, o que faço com fundamento no art. 21, I, da Lei Complementar Estadual n. 160, de 2012, em decorrência das irregularidades apuradas nos autos e expostas na fundamentação deste voto que foram: **abertura de créditos adicionais especiais sem a prévia autorização legislativa**; e realização de remanejamento, transposição, e transferência sem a prévia autorização legislativa; e pelo envio do processo à Casa Legislativa competente para que se proceda ao devido julgamento das contas prestadas, conforme determina o art. 33, § 6º, da LCE n. 160, de 2012. Campo Grande, 16 de março de 2022. Conselheiro Marcio Campos Monteiro Relator

(TCE-MS - CONTAS DE GOVERNO: 49082016 MS 1677785, Relator: MARCIO CAMPOS MONTEIRO, Data de Publicação: Diário Oficial do TCE-MS n. 3134, de 19/05/2022)

Em art. 42 do respectivo dispositivo consta minutada remissão a Lei 8.666/93, no entanto, considerando a sua eficácia transitória no presente ano, entende este parecerista na retificação do respectivo dispositivo com fito de atualizar a remissão a Lei de n.º 13.019/2014 e Lei 13.800/2019, na qual fixam e estipulam acerca do assunto em epígrafe.

Por fim, o art. 53 o Executivo Municipal prescreve que adotará as seguintes medidas para reduzir as despesas com pessoal, caso elas ultrapassem os



# CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO REAL

ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
Poder Legislativo

limites, em ordem diversa aos ditames disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, cuja norma geral estipula:

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

No entanto o dispositivo municipal relata:

Art. 53 O Executivo Municipal adotará as seguintes medidas para reduzir as despesas com pessoal, caso elas ultrapassem os limites conforme disposto nos artigos 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal -LRF:

I - eliminação de vantagens concedidas a servidores;

II - eliminação das despesas com horas-extras;

III - exoneração de servidores ocupantes de cargo em comissão;

IV - demissão de servidores admitidos em caráter temporário

Assim, entende este parecerista na retificação da ordem descrita para que se adeque a determinação nacional.

Ressalvando que não está na seara da Procuradoria realizar ponderação de conveniência e oportunidade, sendo estas de competência exclusiva da Administração, limitando-se à análise deste parecer aos aspectos formais da propositura em comento. Verifica-se, ainda, da análise dos presentes autos que constam os anexos citados nos **parágrafos 1º e 2º do Artigo 4º da Lei 101/2000, sendo estes imprescindíveis para a aprovação do projeto de lei.**

Por fim, cumpre fazer que no âmbito da legislação municipal, conforme dispositivos já aqui transcritos, restando também adequados os requisitos formais de competência material e de iniciativa, visto que, como se depreende dos autos, é



# CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO REAL

ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Poder Legislativo

oriunda do Ilustre Chefe do Poder Executivo Municipal, em pleno e devido gozo de seu mandato.

### III – Conclusão

Pelo exposto, após análise estritamente jurídica, abstraídas as questões técnicas, resguardado o poder discricionário do gestor público quanto à conveniência e oportunidade da prática do ato administrativo, entende, esta Assessoria jurídica, que esclarecidas as pendências acima relatadas, não existem óbices legais formais à aprovação do Projeto de Lei do Executivo de número 09 de 2023.

É o parecer.

Porto Real 03 de julho de 2023.

