

**PROCESSO Nº** : 0862/2024.  
**REFERÊNCIA** : Projeto de Decreto Legislativo nº 025/2024.  
**AUTOR** : Mesa Diretora.

## **PARECER<sup>1</sup> JURÍDICO nº 055/2024 - ProcJur/CMA**

### **1. RELATÓRIO**

Trata-se de Projeto de Decreto Legislativo nº 025/2024 encaminhado pelo Mesa Diretora que DISPÕE SOBRE CANCELAMENTO DE SALDO DE EMPENHO, CONSTANTE DO QUADRO DE DÍVIDA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS (ID 29445).

O Projeto de Resolução foi encaminhado para o Setor de Redação que realizou quatro intervenções ao Projeto, conforme se verifica na Devolutiva do Setor de Redação (ID 29435).

É o relato do essencial. Passamos, então, a **sua análise**.

### **2. INTRODUÇÃO**

É importante analisar a competência desta Procuradoria, à luz da Resolução nº 332, de 11 de abril de 2016 (com redação atualizada pela Resolução nº 386, de 5 de janeiro de 2023) desta Casa, e, nesse sentido, devemos observar:

“**Art. 37.** A **Procuradoria Jurídica**, dotado de autonomia funcional, vinculado a Superintendência Administrativa, terá por atribuição a representação judicial, a consultoria e o assessoramento técnico-jurídico da Câmara Municipal, competindo-lhe, ainda: (...)

**IV-** Elaborar pareceres e manifestações jurídicas em processos administrativos e projetos de leis; (...)

**VI-** Prestar consultoria jurídica à Mesa, à Presidência, aos Vereadores, às Comissões Permanentes e Temporárias e a quem for determinado pela

<sup>1</sup> Portaria nº 1.399 de 05/10/2009 / AGU - Advocacia Geral da União (D.O.U. 06/10/2009). (...) Art. 3º O parecer deverá ser elaborado como resultado de estudos e análises jurídicas de natureza complexa que exijam aprofundamento, como também para responder consultas que exijam a demonstração do raciocínio jurídico e o seu desenvolvimento.



Mesa;

**VII-** Prestar assessoramento e emitir pareceres jurídicos quando solicitado pela Presidência e pela Mesa, sobre questões regimentais suscitadas dentro e fora das sessões plenárias; "  
(Grifou-se)

Logo, é de se concluir pela viabilidade de manifestação acerca do Projeto de Decreto Legislativo apresentado pela Mesa Diretora. **Todavia**, necessário admitir que a presente manifestação tem cunho opinativo, de modo que não é vinculativo.

Nos dizeres do professor Marcelo Capistrano Cavalcante<sup>2</sup> “o parecer emite um juízo de valor qualificado, mais precisamente uma opinião jurídica abalizada a respeito de determinado tema de interesse da Administração, elaborado seja pela dúvida suscitada, seja também pela necessidade de sua emissão. (...) O parecer jurídico apresenta-se como ato administrativo de natureza enunciativa, com a função de expressar determinada opinião, e, com isso, atestar ou reconhecer uma situação fática ou jurídica sob consulta”.

Na lição da professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>3</sup> “o parecer jurídico é um ato emanado na constância da atividade administrativa, tem-se que este é um ato da administração”.

Trata-se, pois, de **ato administrativo**<sup>4</sup>, que é espécie do gênero ato jurídico, regido pelo direito público, do qual se vale o Estado, ou quem age em nome dele, para exprimir, unilateralmente, uma declaração de vontade fundada na lei e voltada ao desempenho de funções administrativas na gestão do interesse coletivo. A jurisprudência do C. Supremo Tribunal Federal assim define:

**(...) o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. (...).**

(MS 24631, Relator (a): JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 09/08/2007, DJe-018 DIVULG 31-01-2008 PUBLIC 01-02-2008)

<sup>2</sup> CAVALCANTE, Marcelo Capistrano. Apontamentos sobre o parecer jurídico na advocacia pública. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 10 fev 2021.

<sup>3</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 27º Ed. São Paulo: Atlas, 2014.

<sup>4</sup> Segundo o professor Hely Lopes Meirelles, em sua obra direito administrativo brasileiro (9ª edição, 2013, página 204), ensina que “o parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva”.



Em se tratando de parecer enunciativo, **adota natureza jurídica de consulta**<sup>5</sup> e, portanto, facultativa, não vinculando a autoridade ao parecer proferido<sup>6</sup>, desde que por ato fundamentado, sendo que esse poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo<sup>7</sup>.

Por fim, **a mera emissão de parecer opinativo se encontra sob a inviolabilidade dos atos e manifestações da atividade de advocacia**, em razão da essencialidade do advogado à atividade jurisdicional, nos termos do artigo 133 da Constituição Federal<sup>8</sup>.

### 3. DA ANÁLISE JURÍDICA ACERCA DA MATÉRIA

Preliminarmente, a respeito da organização do Parlamento Municipal o inciso XI, do art. 29, da Constituição estabelece que os Municípios terão suas Câmaras Municipais com organização das funções legislativas e fiscalizadoras.

O desempenho das funções legislativa perpassa pela organização e independência do Parlamento nos termos do art. 2º, da Constituição que estabelece que: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

Por seu turno o inciso II, do art. 43, da Lei Orgânica do Município de Araguaína prevê o seguinte:

Art. 43. À Mesa, dentre outras atribuições definida no Regimento Interno, compete:

[...]

II – **elaborar e expedir, mediante ato, a discriminação analítica das dotações orçamentária da Câmara, bem como alterá-las, quando necessário;** (Grifou-se)

Assim, **conclui-se que compete a Câmara Municipal de Araguaína por ato próprio, nos termos do art. 2º, do inciso XI, do art. 29, ambos da Constituição Federal e do inciso II, do art. 43, da Lei Orgânica do Município de Araguaína proceder o cancelamento de saldo de empenho**

<sup>5</sup> BPC nº 28 – Enunciado: Considerando que a manifestação consultiva deve atender ao princípio da motivação, é importante que seu texto propicie ao assessorado o conhecimento dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica, bem como as controvérsias doutrinárias e/ou jurisprudenciais a respeito. (Advocacia-Geral da União. Manual de Boas Práticas Consultivas. 4ª ed. rev., ampl. e atual. 2016)

<sup>6</sup> TJDF. (...) III. Salvo nos casos de dolo ou culpa grave, o subscritor de parecer jurídico opinativo não responde judicialmente pelo ato administrativo que, com base nele, determina o pagamento de vantagens a servidores públicos. IV. Recurso provido. (Acórdão 880400, 20150020142880AGI, Relator: JAMES EDUARDO OLIVEIRA, 4ª TURMA CÍVEL, data de julgamento: 24/6/2015, publicado no DJE: 23/7/2015. Pág.: 144)

<sup>7</sup> STF. MS 24631. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator (a): Min. JOAQUIM BARBOSA. Julgamento: 09/08/2007.

<sup>8</sup> STJ. RHC 126.954/SC, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, SEXTA TURMA, julgado em 14/12/2021, DJe 17/12/2021



constante do Quadro de Controle da Dívida – Restos a pagar não processados.

Sobre a possibilidade de cancelamento de restos a pagar não processados o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais já decidiu da seguinte forma:

**CONSULTA. RESTOS A PAGAR "PROCESSADOS" INSCRITOS COMO "NÃO PROCESSADOS". RECLASSIFICAÇÃO DA DESPESA SE CONSTATADO ERRO DE CLASSIFICAÇÃO CONTÁBIL E HAVENDO DIREITO LÍQUIDO E CERTO DO CREDOR. RESTOS A PAGAR PRESCRITOS. EDIÇÃO DE DECRETO DE CANCELAMENTO APÓS INSTAURADO O PROCESSO ADMINISTRATIVO E FINDADA A APURAÇÃO.** 1. Constatando-se a inscrição de despesas processadas em restos a pagar não processados, atestado o direito líquido e certo do credor e o erro de classificação contábil, o Serviço de Contabilidade Municipal deverá proceder à sua reclassificação em restos a pagar processados, aguardando, assim, a oportunidade de pagamento. 2. Instaurado o processo administrativo e findada a apuração dos restos a pagar prescritos na forma da lei e antes mesmo da realização dos procedimentos contábeis necessários à sua baixa -, **a Administração Municipal deverá editar decreto de cancelamento, informando o número, o favorecido, o valor da nota de empenho e a justificativa para o cancelamento, em consonância com princípio da publicidade.** (TCE-MG - CONSULTA: 886076, Relator: CONS. SEBASTIÃO HELVECIO, Data de Julgamento: 13/05/2015, Data de Publicação: 22/03/2018)

PEDIDO DE REEXAME. PARECER PRÉVIO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS. PREFEITO MUNICIPAL. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES SEM RECURSOS DISPONÍVEIS PROVENIENTES DO SUPERÁVIT FINANCEIRO DO EXERCÍCIO ANTERIOR. **CANCELAMENTO DE RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS E/OU PRESCRITOS. EDIÇÃO DE DECRETO MUNICIPAL. POSSIBILIDADE.** CONSTATADA A EXISTÊNCIA DE SUPERÁVIT FINANCEIRO DO EXERCÍCIO ANTERIOR SUFICIENTE PARA ACOBERTAR OS CRÉDITOS ADICIONAIS ABERTOS. REGULARIDADE. PROVIMENTO DO RECURSO. REFORMA DA DECISÃO. PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS. 1. Instaurado o processo administrativo e findada a apuração dos restos a pagar prescritos na forma da lei e antes mesmo da realização dos procedimentos contábeis necessários à sua baixa e, **a Administração Municipal deverá editar decreto de cancelamento, informando o número, o favorecido, o valor da nota de empenho e a justificativa para o cancelamento, em consonância com princípio da publicidade.** 2. Em caso de repactuação da dívida com o INSS, havendo parcelamento das obrigações previdenciárias, os empenhos originais, ainda que liquidados, devem ser cancelados e novos empenhos emitidos, dentro de cada exercício, até que o montante da dívida seja integralmente quitado, observada a característica de longo prazo deste tipo de operação. 3. **O cancelamento de restos a pagar não processados e/ou prescritos, bem assim do parcelamento de dívida previdenciária, situação prevista na**

Nº PROC.: 00862 - PDL 025/2024 - AUTORIA: Mesa Diretora  
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://araguaína.votacaoeletronica.inf.br/autenticidadepdf>  
CODIGO DO DOCUMENTO: 003688 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: CB064EACF72FE570C1A211D8EB5C409B



norma contábil vigente, permitiu concluir pela existência de recursos oriundos do superávit do exercício anterior, suficientes para acobertar os créditos suplementares abertos com base nessa fonte de recurso, o que admite dar provimento ao pedido de reexame e reformar a decisão, emitindo-se parecer prévio pela aprovação das contas. (TCE-MG - PEDIDO DE REEXAME: 876324, Relator: CONS. GILBERTO DINIZ, Data de Julgamento: 21/09/2017, Data de Publicação: 08/11/2017)

Nesse contexto, consoante decisões do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, é possível mediante Decreto o cancelamento de restos a pagar não processados desde que devidamente justificado e garantido a publicidade.

A respeito do Projeto de Decreto Legislativo apresentado é necessário registrar que nos termos do Parágrafo único, do art. 59, da Constituição, Lei Complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, em atendimento a determinação constitucional foi editada a Lei Complementar nº 95/1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos.

Inicialmente, é necessário destacar que **quanto a formalidade estabelecida na Lei Complementar nº 95/1998**, o Projeto de Decreto Legislativo em análise atende aos seguintes requisitos:

- i) possui ementa (art. 3º, I): “DISPÕE SOBRE CANCELAMENTO DE SALDO DE EMPENHO, CONSTANTE DO QUADRO DE DÍVIDA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”
- ii) é dividido em artigos (art. 10, I): é dividido em dois artigos; e
- iii) e possui previsão de entrada em vigor (art. 3º, III e art. 8º): “Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação oficial.”

Assim, conclui-se no tocante a regularidade formal o projeto de Decreto Legislativo em questão está em consonância com a Lei Complementar Federal nº 95/98.

#### 4. DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Procuradoria Jurídica opina pela **CONSTITUCIONALIDADE e LEGALIDADE** do Projeto de Decreto Legislativo nº 025/2024 e **manifesta parecer favorável ao devido prosseguimento** nesta



Casa de Leis, cabendo ao plenário a análise de decisão soberana.

Este é o **parecer**, o qual submeto à apreciação e consideração da autoridade competente.

PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE ARAGUAÍNA, Estado do Tocantins, aos 12 dias do mês de abril de 2024.

**DIOGO ESTEVES PEREIRA**  
Procurador-Chefe da Câmara Municipal<sup>9</sup>  
OAB/TO nº 12.216-A  
Matrícula 1066731

<sup>9</sup> Portaria nº 009/ 2024, publicada no Diário Oficial do Município de Araguaína nº 2944, de 08 de janeiro de 2024, pág. 29.

