



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER Nº S/N CJLEG

OFÍCIO GP nº 0286/2018

MENSAGEM JUSTIFICATIVA Nº 028/2018

PROJETO DE LEI nº 7.849 de 2018

EMENTA: Dispõe sobre a autorização para abertura de Crédito Adicional Especial e dá outras providências.

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO** apresentado as Comissões de Legislação e Redação de Leis e Finanças e Orçamento, sobre o projeto que dispõe sobre a autorização para abertura de Crédito Adicional Especial e dá outras providências.

A consulta/parecer tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, assim como sua viabilidade jurídica no tocante à lei de Responsabilidade Fiscal por parte do Poder Executivo. Ademais, considera o fato da competência específica do Poder Executivo Municipal em legislar sobre matéria de conteúdo financeiro.

O Poder Executivo justifica a necessidade de submeter do projeto de lei à apreciação da Casa Legislativa, em regime de urgência, com fundamento no art. 40 da Lei Orgânica Municipal c/c o art. 134 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru. A consulta objetiva ter um parecer técnico jurídico sobre a legalidade do projeto de lei proposto pelo Poder Executivo Municipal.



A análise a ser realizada deve observância aos preceitos constitucionais, do Regimento Interno e da Lei Orgânica do Município. Segundo mensagem anexa ao presente projeto, (...) *políticas públicas de defesa do meio ambiente, tendo em vista que a adequada gestão e gerenciamento de resíduos sólidos através destes instrumentos promovem um processo de seleção de materiais que resulta no baixo índice de rejeito, tornando-se exemplos de instrumentos de grande importância na execução de nossa atribuição constitucional de proteção ao meio ambiente.*

É o relatório.

Passo a opinar.

2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno dessa Casa Legislativa dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos:



Art. 273 – A Consultoria Jurídica Legislativa acompanhará os atos de pessoal relativos às concessões de férias e licenças, os processos administrativos, bem como, se manifestará, através de pareceres, sobre os requerimentos apresentados a quaisquer departamentos da Câmara.

Art. 274 – As deliberações do Corpo Legislativo e das Comissões poderão, a critério dos respectivos presidentes, **serem assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa**, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal.

Art. 91 – Nenhum projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo, será submetido à deliberação do Plenário **sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes** ou de Comissão Especial.

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas.

A sistemática adotada, ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, **a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanentes**, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.

E são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.



3. ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA, INICIATIVA E COMPETÊNCIA.

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente pela sua autora, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se que autora articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo, restando, pois, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

O artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local. Os artigos 36 e 96 da Lei Orgânica Municipal atribuem ao prefeito a iniciativa exclusiva de projetos de lei que tratem de matéria orçamentária.

Desta forma, estão corretas a competência e iniciativa do projeto de lei. Nesses termos, ficou estabelecido pelo legislador municipal na Lei Orgânica do Município de Caruaru, vejamos:

Art. 36 - São de iniciativa exclusiva do Poder Executivo as leis que disponham sobre:

(...) VI – **Matéria financeira de qualquer natureza**, alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos.

Portanto, não resta outro reconhecimento senão a indicação de que a matéria é de competência exclusiva do Poder Executivo municipal.



4. DO QUORUM DE APROVAÇÃO

Quando observado os dois binômios, quais sejam, competência exclusiva do Poder Executivo, mais o fato de ser matéria de cunho financeiro, o quórum qualificado para aprovação deve ser observado.

Com esse contexto material e processual legislativo, deve-se entender pela necessidade do quórum de 2/3 (dois terços) dos edis para a aprovação do texto. Assim, a Lei Orgânica Municipal:

Art. 36 - São de iniciativa exclusiva do Poder Executivo as leis que disponham sobre:

(...)

VI – **Matéria financeira de qualquer natureza**, alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos.

(...)

§ 2º - As leis de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, que envolvam matéria financeira de qualquer natureza, assim como alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso e concessão de serviços públicos **exigem, para a sua aprovação, o voto favorável de dois terços (2/3) dos membros da Câmara.**

5. DO MÉRITO

O crédito suplementar especial é um dinheiro destinado a ações ou programas que não possuem uma dotação orçamentária específica. Assim, os créditos adicionais são instrumentos de ajustes orçamentários, sendo “*fundamental para oferecer flexibilidade e permitir a operacionalidade de qualquer sistema orçamentário*” e que visam a atender as seguintes situações: corrigir falhas da LOA; mudança de rumos das políticas públicas; variações de preço de mercado de bens e serviços a serem adquiridos pelo governo; e situações emergenciais imprevistas, vide art. 41, inciso II da Lei 4.320/64, *verbis*:

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

(...)



II - **especiais**, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;

Deste modo, o projeto de lei tem fundamento legal, estando expresso em seu corpo que se trata de dotação que: “*objetiva a abertura de crédito adicional especial destinado a Secretaria de Serviços Públicos, para construção de um galpão, incluindo a aquisição de equipamentos, para serviços de triagem da coleta seletiva*”.

Conforme exposto, a construção do galpão, incluindo a aquisição de equipamentos, para serviços de triagem de coleta seletiva, é uma despesa sem dotação orçamentária específica na LOA que exige, por lei, que a mesma seja inclusa como crédito adicional especial.

Por se tratar de orçamento público, qualquer projeto de lei deve atenção as normas de regência. Tais normas fazem parte de um arcabouço que inclui a Constituição Federal, Leis Federais e Leis Municipais, constituindo assim a sistemática do Direito Financeiro Nacional.

A superação de cada prescrição legal revela a adequação do projeto de lei, sendo eliminatória qualquer descumprimento que venha a acometer o PL, exigindo, deste modo, que o mesmo atente ao emanado em lei e possua as qualidades para o devido trâmite legislativo.

De início cumpre averiguar se as formalidades para abertura dos créditos adicionais especiais estão presentes no PL. A Constituição Federal possui dois requisitos, quais sejam: autorização legislativa e indicação dos recursos correspondentes.

Art. 167. São vedados:

(...)

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



A autorização legislativa é o objeto do projeto de lei 7.849/2018, que, caso aprovado, autoriza o Poder Público a abrir, ao Orçamento Municipal do exercício de 2018, aprovado pela Lei nº 6.004, de 08 de dezembro de 2017, um Crédito Adicional Especial até o limite de R\$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais), destinado às despesas com a construção de um galpão, incluindo a aquisição de equipamentos, para instalação de serviços de triagem de coleta seletiva, por meio das atividades discriminadas no Anexo Único desta Lei.

Art. 1º Fica o **Poder Executivo autorizado** a abrir, ao Orçamento Municipal do exercício de 2018, aprovado pela Lei nº 6.004, de 08 de dezembro de 2017, um Crédito Adicional Especial até o limite de R\$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais), destinado às despesas com a construção de um galpão, incluindo a aquisição de equipamentos, para instalação de serviços de triagem de coleta seletiva, por meio das atividades discriminadas no Anexo Único desta Lei.

Logo, a análise deve se debruçar sobre a indicação dos recursos correspondentes. A previsibilidade dos recursos deve estar amparada em lei, dentro dos parâmetros até porque um crédito especial depende de uma dotação própria, visto que sequer foi previsto na LOA, observe-se o disposto na Lei 4.320/64:

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.** (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

§ 1º **Consideram-se recursos** para o fim deste artigo, desde que não comprometidos: (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

(...)

IV - **o produto de operações de crédito autorizadas**, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las. (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

(...)

Voltando ao projeto de lei, vê-se que este fundamenta o crédito especial na operação de Crédito – FINISA – como também na autorização prevista no art. 8º da LOA que permite a abertura suplementar de crédito adicional no percentual de 40% (quarenta por cento).

Eis a existência dos recursos disponíveis:

Art. 2º Para acorrer às despesas com a abertura do Crédito Adicional Especial autorizado por esta Lei, serão utilizados recursos provenientes da operação de crédito autorizada pela Lei Municipal nº 6.015 de 17 de janeiro de 2018, conforme disposições do §

1º do art. 43 da Lei Federal nº 4.320/64

Por sua vez, a Lei Municipal 6.015/2018 autorizou o Poder Executivo a contratar operação de crédito (FINISA), por meio da linha de financiamento da CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CAIXA), até o limite de R\$ 83.800.000,00 (oitenta e três milhões e oitocentos mil reais), no âmbito do Financiamento à Infraestrutura e ao Saneamento – FINISA.

Art. 1º **Fica o Poder Executivo autorizado a contratar operação de crédito (FINISA), por meio da linha de financiamento da CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CAIXA), até o limite de R\$ 83.800.000,00 (oitenta e três milhões e oitocentos mil reais), no âmbito do Financiamento à Infraestrutura e ao Saneamento - FINISA.**

Parágrafo único. Os recursos resultantes do financiamento autorizado neste artigo serão obrigatoriamente aplicados nas ações e na contrapartida financeira das operações contratadas

Superado o requisito da previsão da existência de recursos disponíveis, considerando recursos os produtos das operações de crédito autorizadas, tal qual supramencionado.

A exposição da justificativa também está presente no PL e expressamente aduz “*O projeto de lei em epígrafe objetiva a abertura de crédito adicional especial destinado a Secretaria de Serviços Públicos, para construção de um galpão, incluindo a aquisição de equipamentos, para serviços de triagem da coleta seletiva*”.

A Lei 4.320/64 - Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal – determina também que o ato de abrir crédito adicional conterá a importância, a espécie do mesmo e a classificação da despesa, até onde for possível, vide o art. 46:

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

O projeto também traz consigo a informação supra, corroborando, no anexo único, a classificação funcional, o histórico, a fonte dos recursos e o valor dos mesmos, observe-se:

CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL	HISTÓRICO	NATUREZA DA DESPESA – FONTE DE RECURSOS	VALOR
18.542.1802.1.172	Execução de obras e aquisição de equipamentos para o controle ambiental e preservação de área verde	4.4.90.51 – Outras Operações de Crédito (Fonte 20)	600.000,00
		4.4.90.52 – Outras Operações de Crédito (Fonte 20)	600.000,00
		TOTAL DA AÇÃO	1.200.000,00
TOTAL DO CRÉDITO		1.200.000,00	

Em resumo: O projeto de lei depende de prévia autorização legislativa e indica os recursos correspondentes (vide art. 167 da CF/88), a justificativa, os recursos da operação de crédito autorizada e demais informações suprem os requisitos da Lei 4.320/64.

Portando, vê-se que PL está enquadrado dentro dos liames regimentais e dos parâmetros previstos na legislação de regência. O objeto da proposição também é único, sem matérias estranhas no seu texto e segue as determinações constantes da Lei 4.320/64, art. 43 e seguintes;

6. CONCLUSÃO

Neste sentido, por tudo quanto exposto, opina pela LEGALIDADE E CONSTITUCIONALIDADE do Projeto de Lei nº 7.849 de 2018.

É o parecer. À conclusão superior.

Anderson de Mélo [assinatura digital]

OAB/PE 33.933