



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER Nº S/N CJLEG

OFÍCIO nº 4.409/2021

MENSAGEM JUSTIFICATIVA Nº 038/2021

PROJETO DE LEI nº 9.071 de julho de 2021

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

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO** apresentado ao **relator(a)** das comissões permanentes pertinentes, sobre o projeto que dispõe sobre a autorização para abertura de Crédito Adicional Especial e dá outras providências, projeto de Lei 9.071/2021.

A consulta/parecer tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, assim como sua viabilidade jurídica no tocante, entre outros, à lei de Responsabilidade Fiscal e ao regimento interno. 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 o 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.

Segundo mensagem anexa ao presente projeto, (...) *O objetivo do presente projeto é abrir crédito adicional especial destinado as despesas de execução do programa de ENFRENTAMENTO DA EMERGÊNCIA COVID-19 (INVESTIMENTOS), definidas na Lei nº 6.635, de 01 de janeiro de 2021, por meio das ações discriminadas no Anexo Único. Posto isto, espero, pois, a pertinente e justa apreciação da propositura acostada e contamos com a colaboração de Vossas Excelências para a devida tramitação desse Projeto de Lei, solicitando, com fundamento no art. 99, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru (RICMC), a tramitação desse Projeto de Lei EM REGIME DE URGÊNCIA e sua oportuna aprovação plenária (art. 115, §3º do RICMC).*

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 desta Casa Legislativa dispõe as atribuições da



Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos:

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. 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 das Comissões serão assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa,** que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal. (Alterado pela Resolução nº 615/2019)

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições apresentadas, bem como a prerrogativa de assessorar as comissões permanentes.

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 a 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 assuntos 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.**

Após aprovação pelo Plenário, o projeto é encaminhado para a sanção ou veto do Poder Executivo.

5. DO MÉRITO

O crédito adicional especial é uma dotação destinada a ações ou programas que não possuem um orçamento específico. 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: “ *destinado às despesas de execução do programa de ENFRENTAMENTO DA EMERGÊNCIA COVID-19 (INVESTIMENTOS), definidas na Lei nº 6.635, de 01 de janeiro de 2021, por meio das ações discriminadas no Anexo Único desta Lei.*”

Por se tratar de orçamento público, qualquer projeto de lei deve atenção às 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 9.019/2021, que, caso aprovado, autoriza o Poder Público a abrir, no Orçamento Municipal do exercício de 2021, aprovado pela Lei nº 6.535, de 07 de dezembro de 2020, um Crédito Adicional Especial até o limite de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), destinado às despesas de execução do programa de ENFRENTAMENTO DA EMERGÊNCIA COVID-19 (INVESTIMENTOS), definidas na Lei nº 6.635, de 01 de janeiro de 2021, por meio das ações discriminadas no Anexo Único desta Lei.

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a abrir, ao Orçamento Municipal do exercício de 2021, aprovado pela Lei nº 6.535, de 07 de dezembro de 2020, um Crédito Adicional Especial até o limite de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), destinado as despesas de execução do programa de **ENFRENTAMENTO DA EMERGÊNCIA COVID-19 (INVESTIMENTOS)**, definidas na Lei nº 6.635, de 01 de janeiro de 2021, por meio das ações discriminadas no Anexo Único desta Lei.

Superada a autorização, a posterior 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)

(...)

III – os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em lei; (...)

Voltando ao projeto de lei, vê-se que o ordenador de despesas considera recursos, para fins da abertura dos créditos, os provenientes de anulação de dotações, eis a existência dos recursos disponíveis:

Art.2 Para acorrer às despesas com a abertura do Crédito Adicional Especial autorizado por esta Lei, **serão utilizados recursos provenientes de anulação de dotações, conforme disposições do § 1º do art. 43 da Lei Federal nº 4.320/64**, especificadas no decreto de abertura do crédito especial. Parágrafo Único. As dotações incluídas no Orçamento Municipal por meio do Crédito Adicional Especial autorizado por esta Lei poderão ser suplementadas nos termos do Art. 8º, da Lei nº 6.535, de 07 de dezembro de 2020.



Ato contínuo, a Lei 4.320/64 - Estitui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal – determina também que ao de abrir crédito adicional o instrumento conterà a importância, a espécie do mesmo e a classificação da despesa, até onde for possível, vide o art. 46 da citada legislação:

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

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.

No tocante à Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Municipal nº 6.530/20, Art. 49, §1º, **vê-se que há necessidade de o projeto de lei incluir as modificações pertinentes no PPA**, com fins de compatibilizar a execução dos programas de trabalho envolvidos.

In caso, em contato por aplicativo de mensagem, a autora da proposição afirmou que já consta no PPA, por isso desnecessária a readequação prevista no Art. 49.

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. DAS EMENDAS:

Não foram oferecidas emendas parlamentares. A Consultoria Jurídica Legislativa também não observou a necessidade de apresentação das mesmas.



7. CONCLUSÃO

Neste sentido, a Consultoria Jurídica Legislativa – nos termos do Art.274 do R.I – opina, de modo não vinculante, pela legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei 9.071/2021.

É o parecer. À conclusão superior.

Anderson Mélo

OAB/PE 33.933

[Analista Legislativo – Esp. Direito] mat. 740-1| CJL

Camila Costa Vieira da Silva

Estagiária de Direito

De acordo.

José Ferreira de Lima Netto
CONSULTOR JURÍDICO GERAL