



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER 106-A/2022 CJLEG
PROTOCOLO: 3997/2022
DATA ENTRADA: 27 de Setembro de
2022
PROJETO DE LEI nº 9.398 de 2022

Ementa: *Dispõe sobre a autorização para abertura de crédito adicional suplementar por excesso de arrecadação ao Orçamento do Município 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 suplementar por excesso de arrecadação ao Orçamento do Município e dá outras providências, de autoria do **PODER EXECUTIVO**.

Em observância às prerrogativas legais e regimentais ao qual está inserido, é o parecer para expor fundamentadamente o entendimento quanto à sua constitucionalidade, legalidade e instrumentalidade processual legislativa, observando, sobremaneira, a Constituição Estadual de Pernambuco, a Lei Orgânica do Município de Caruaru e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru.

Segundo justificativa do autor da proposição: “As dotações e fontes de recursos reforçadas serão utilizadas para o pagamento de folha de servidores públicos e demais despesas da Prefeitura, Secretaria de Educação, Fundo Municipal de Saúde, e demais entidades, conforme discriminado no Anexo I do projeto de lei. A memória de cálculo do excesso de arrecadação está de acordo com às regras estabelecidas nos §§ 3º e 4º do art. 43 da Lei Federal nº 4.320/64, e contemplam os meses de janeiro a agosto e tendência do exercício, detalhadas no anexo III do projeto de lei. Pelo aqui exposto, espero, pois, a pertinente e justa apreciação e aprovação do projeto de lei acostado, em regime de urgência”.



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 acerca das 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. 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.

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.



Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de **assessoramento jurídico legislativo** sobre as proposições em debate, sendo que o parecer escrito é exigido unicamente das comissões pertinentes permanentes ou temporárias.

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

Desta feita, 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 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 por seu autor, 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 o autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, cumpridos os requisitos de admissibilidade.



O quesito competência também está devidamente atendido, sendo verificado que a matéria em apreço, além de não invadir nenhuma competência reservada a esta Casa Legislativa, possui a sua deflagração reservada ao Poder Executivo, tendo em vista dispor sobre normas que acarretam o aumento de previsão de receita, tratando, desta forma, de matéria financeira, ilustra-se a reserva legal de iniciativa

LEI ORGÂNICA

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. (Emenda Organizacional nº 09/2003)

REGIMENTO INTERNO

Art. 131 – É da **competência exclusiva do Prefeito** a iniciativa das leis que:

I – **disponham sobre matéria financeira, tributária, orçamentária e plano plurianual, assim como as que versem sobre alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos;**

Desta forma, a proposição apresentada não encontra nenhum óbice quanto à competência subjetiva para sua deflagração.

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, *in caso*, a votação nominal e por maioria qualificada de dois terços, nos termos do art. 115, §3º do Regimento Interno c/c art. 107, inciso II, verbis:

Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.

(...)



§ 3º - Por maioria de **dois terços** de seus membros a Câmara deliberará sobre:

(...)

b) **as leis que envolvam matéria financeira de qualquer natureza**, alienação de bens imóveis e concessão de direito de uso e de serviços públicos;

Art. 107 – (...)

II – **nominal**, nas proposições de projeto de lei de autoria do Prefeito, da **Mesa Diretora**, de um ou mais Vereadores, ou das Comissões Permanentes e Especiais, projetos de lei de iniciativa popular, projetos de emenda organizacional, nas verificações de votação simbólica, na apreciação de veto, por solicitação de qualquer vereador, nos processos de cassação de mandato, julgamento dos processos de apuração de responsabilidade e de falta de decoro parlamentar. (alterado pela Resolução nº 598/2017)

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o mesmo será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal.

5. MÉRITO

A propositura em questão trata acerca da autorização para a abertura de crédito adicional suplementar por excesso de arrecadação ao Orçamento do Município

A estimativa do impacto orçamentário-financeiro e a demonstração dos recursos para o custeio destas despesas estão presentes no Projeto de Lei. Denota-se, dessa sucinta digressão sobre o tema, **que o Chefe do Poder Executivo possui no desenvolvimento de seu programa de governo, competência para eleger as prioridades e decidir a execução das atividades governamentais**. As iniciativas estão reservadas no artigo 131 do Regimento Interno desta Casa Legislativa, artigo 36 da Lei Orgânica do Município, art. 19, §1º da Constituição do Estado, bem como se compreende no art. 49 da Lei Orgânica que rege este Município, in verbis:

Art. 131 – É da competência exclusiva do Prefeito a iniciativa das leis que:

I – **disponham sobre matéria financeira, tributária, orçamentária e plano**



plurianual, assim como as que versem sobre alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos;

II – criem, transformem ou extingam cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, fundações, autarquias e empresas públicas mantidas pelo Poder Executivo;

(...)

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

(...)

IV - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento e matéria tributária;

V - fixação ou aumento de remuneração de seus servidores, respeitado, em todos os seus termos, o princípio da isonomia de vencimentos previsto na Constituição Federal.

VI – Matéria financeira de qualquer natureza, alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos. (Emenda Organizacional nº 09/2003)

Art. 19, §1º - É da competência privativa do Governador a iniciativa das leis que disponham sobre:

II - criação e extinção de cargos, funções, empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional, ou aumento de despesas públicas, no âmbito do Poder Executivo;

(...)

Art. 49 – O Prefeito é o Chefe do Poder Executivo com funções políticas, executivas e administrativas.

Consta da proposição um pedido de autorização para a abertura de crédito adicional suplementar no montante de **R\$ 70.000.000,00 (setenta milhões de reais)** eis o artigo:

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a abrir, ao Orçamento Municipal de 2022, aprovado pela Lei Municipal nº 6.784, de 03 de dezembro de 2021, Crédito Adicional Suplementar no valor de R\$ 70.000.000,00 (setenta milhões de reais), destinados as dotações detalhadas a seguir:

Constitucionalmente há a seguinte disposição sobre os créditos adicionais:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: (...)

(...)

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, **não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares** e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.



Em termos gerais, a abertura de créditos suplementares segue a disposição normativa presente na Lei Federal 4.320/64 – Normas Gerais do Direito Financeiro – onde, no Art. 40 e ss. existem as seguintes disposições:

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

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

I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;

(...)

Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

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.

Art. 45. Os créditos adicionais terão vigência adstrita ao exercício financeiro em que forem abertos, salvo expressa disposição legal em contrário, quanto aos especiais e extraordinários.

Dentro disso, quando existe a necessidade de modificação na Lei Orçamentária, seja porque o crédito alocado à despesas evidenciou-se insuficiente, ou a despesa não foi prevista, só então identificada como necessária, então cabe a estes casos a criação do projeto de lei autorizando as chamadas aberturas de créditos adicionais, editando o orçamento.

A LDO municipal¹ aduz da seguinte forma:

Art. 39. As alterações na lei orçamentária poderão ser realizadas de acordo com as necessidades de execução, observadas as disposições constitucionais e legais e condições **de que trata este artigo:**

I - as alterações que visem a inclusão de dotações inicialmente não computadas na lei orçamentária, em conformidade com os artigos 41 a 43 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, serão autorizadas pelo Poder Legislativo por intermédio de crédito especial aprovado por Lei, que será aberto por decreto;

II - as alterações que visem **reforço de dotações para despesas inicialmente computadas de forma insuficiente na lei orçamentária, gerando acréscimo no valor da ação orçamentária, serão realizadas mediante autorização do Poder Legislativo, através de Lei, para abertura de crédito suplementar,** em conformidade com os artigos 41 a 43 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que será aberto por decreto.

Assim, segundo o ordenador de despesas: “De acordo com o §3º do art. 43 da Lei Federal nº 4.320 de 17 de março de 1964, podem ser abertos créditos adicionais utilizando-se o excesso de arrecadação adequadas a tendência do exercício. Analisando a receita arrecadada do município de Caruaru até o mês de agosto de 2022, houve excesso de arrecadação real de R\$ 171.889.076,79,

¹ Lei 6.745, de 10 de setembro de 2021.

(cento e setenta e um milhões oitocentos e oitenta e nove mil setenta e seis reais e setenta e nove centavos).”

**MEMÓRIA DE CÁLCULO DO EXCESSO DE ARRECADAÇÃO CONFORME
PREVISTO NOS §§ 3º E 4º DO ART. 43 DA LEI FEDERAL Nº 4.320/64**

MÊS	ORÇADO	ARRECADADO	EXCESSO	EXCESSO ACUMULADO
Janeiro	90.734.000,00	103.713.970,52	12.979.970,52	12.979.970,52
Fevereiro	90.734.000,00	104.053.119,19	13.319.119,19	26.299.089,71
Março	90.734.000,00	185.729.288,27	94.995.288,27	121.294.377,98
Abril	90.734.000,00	94.687.026,52	3.953.026,52	125.247.404,50
Maior	90.734.000,00	95.692.789,30	4.958.789,30	130.206.193,80
Junho	90.734.000,00	97.251.247,89	6.517.247,89	136.723.441,69
Julho	90.734.000,00	111.106.747,15	20.372.747,15	157.096.188,84
Agosto	90.734.000,00	105.526.887,95	14.792.887,95	171.889.076,79
Setembro	90.734.000,00	*112.220.134,60	21.486.134,60	193.375.211,39
Outubro	90.734.000,00	*112.220.134,60	21.486.134,60	214.861.345,99
Novembro	90.734.000,00	*112.220.134,60	21.486.134,60	236.347.480,59
Dezembro	90.734.000,00	*112.220.134,60	21.486.134,60	257.833.615,19
Total	1.088.808.000,00	1.346.641.615,19	257.833.615,19	257.833.615,19

* Para os meses de setembro a dezembro foi utilizada a média de arrecadação efetiva entre os meses de janeiro a agosto de 2022, representando a tendência do exercício.

Portanto, a abertura de créditos adicionais suplementares segue os ditames constitucionais e legais, **havendo a devida discriminação das dotações orçamentárias suplementadas**, assim como a determinação de que os recursos suficientes para acorrer as despesas relativas ao crédito suplementar ora discutido serão especificadas no decreto de abertura do crédito, evidenciando-se, desta forma, a plena compatibilidade do projeto com a Responsabilidade Fiscal.

Dessa forma, a presente Consultoria Jurídica indica pela legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei, visto que o mesmo respeita os Princípios Constitucionais, específicos e gerais sobre o tema.

6. EMENDAS

Não foram oferecidas emendas ao projeto.



7. CONCLUSÃO

Diante do exposto, pelos motivos supracitados, opina – de modo não vinculante - a Consultoria Jurídica - pela **LEGALIDADE** e **CONSTITUCIONALIDADE** do projeto de nº 9.398/2022,

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 13 de Outubro de 2022.

Anderson Mélo
Analista Legislativo |Mat. 740|
OAB/PE 33.933

Jhennyfer Vitória F. Bento
Estagiária de Direito – CJL

De acordo.

Edilma Cordeiro
Consultora Jurídica Geral
OAB/PE 30.967

João Américo
Consultor Executivo
OAB/PE 28.648