

PARECER JURÍDICO

PROJETO DE LEI 10/2024

EMENTA: Direito sobre adequação orçamentária no âmbito do Município de Santa Cruz do Capibaribe e autoriza a abertura de crédito especial ao orçamento anual de 2024 no valor de R\$ 747.068,84.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei, de iniciativa do **Poder Executivo**, visando a adequação orçamentária no âmbito do Município de Santa Cruz do Capibaribe-PE e autoriza a abertura de crédito especial ao orçamento anual de 2024 no valor de R\$ 747.068,84 (setecentos e quarenta e sete mil, sessenta e oito reais e oitenta e quatro centavos).

É o Relatório. Passo a opinar.

O art. 192, §1º do Regimento Interno desta Casa de Leis, nos ensina que o parecer jurídico consistirá apenas na análise opinativa sobre Constitucionalidade ou Legalidade, da matéria, objeto do Projeto de Lei.

Este é o entendimento do **Supremo Tribunal Federal**, no tocante a pareceres jurídicos opinativos, vejamos:

O presente parecer, por essência, é um instrumento de opinião não passível de vinculação à decisão da administração pública, assim entende a jurisprudência: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICOJURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. I. Repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico: (i) quando a consulta é facultativa, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo; (ii) quando a consulta é obrigatória, a autoridade administrativa se vincula a emitir o ato tal como submetido à consultoria, com parecer favorável ou contrário, e se pretender praticar ato de forma diversa da apresentada à consultoria, deverá submetê-lo a novo parecer; (iii) quando a lei estabelece a obrigação de decidir à luz de parecer vinculante, essa manifestação de teor jurídica deixa de ser meramente opinativa e o administrador não poderá decidir senão nos termos da conclusão do parecer ou, então, não decidir. II. No caso de que cuidam os autos, 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. III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro



grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (STF - MS: 24631 DF, Relator: Min. JOAQUIM BARBOSA, Data de Julgamento: 09/08/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-018 DIVULG 31-01-2008 PUBLIC 01-02-2008 EMENT VOL-02305-02 PP-00276 RTJ VOL-00204-01 PP-00250).

2. FUNDAMENTAÇÃO

Dividiremos o respectivo parecer em tópicos fundamentados para melhor compreensão sobre o assunto.

2.1 DA INICIATIVA E DA COMPETÊNCIA

A Constituição Federal de 1988 afirma em seu art. 165, III, ser de iniciativa do Poder Executivo as matérias orçamentárias anuais.

Nossa Lei Orgânica Municipal, em seus arts. 30, IV e 86, III, também afirma ser de iniciativa do Poder Executivo, Leis que tratam de matéria orçamentária, vejamos:

Constituição Federal de 1988

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

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.**

Lei Orgânica Municipal

Art. 30 – Compete privativamente, ao Prefeito a iniciativa de Leis que disponham sobre:

IV – Plano Plurianual, plano diretor, matéria tributária e orçamentária.

Art. 86 – Leis de iniciativa do Poder Executivo, estabelecerão:

- I – O plano plurianual;
- II – As diretrizes orçamentárias;
- III – Os orçamentos anuais.**

A competência municipal para legislar sobre a matéria em questão é corolário da autonomia administrativa prevista no **art. 30, I da Constituição Federal**, pois trata-se de função típica deste Poder a gestão do orçamento público, senão vejamos:

Art. 30. Compete aos Municípios:

- I** - legislar sobre assuntos de interesse local;

Pois bem, verifica-se que os auxílios recebidos pelo Poder Executivo afetam diretamente seu orçamento previsto para o exercício, logo os **Projetos de Lei para abertura de créditos adicionais especiais são de competência privativa do Chefe do Poder Executivo**, o que de logo, vislumbra-se no presente Projeto de Lei é o respeito e a compatibilidade às normas Constitucionais Federal e Municipal, no tocante a competência de iniciativa legislativa sobre matéria objeto de análise.

Assim, por impactar diretamente na execução orçamentária, afetando a rubrica referente à receita, tem-se que a iniciativa para proposição de projetos de lei que visem a abertura de créditos adicionais especiais é privativa do chefe do Poder Executivo.

2.2 DA FORMA – LEI ORDINÁRIA e QUÓRUM DE VOTAÇÃO

Por outro lado, sob o prisma da espécie normativa utilizada, entende-se como adequada a veiculação de tais normas por meio de **LEI ORDINÁRIA**, eis que não se cuida de matéria sujeita à reserva de lei complementar.

No tocante ao quórum de votação o mesmo se dará por **MAIORIA SIMPLES**, ou seja, **cinquenta por cento mais um dos presentes**, tudo em consonância aos arts. 122 e 123 do Regimento Interno da Casa.

2.3 DO CRÉDITO ADICIONAL (ESPECIAL)

Os créditos adicionais nada mais são do que ferramentas destinadas ao reforço da dotação orçamentária previsto na Lei Orçamentária Anual-LOA, quando uma dotação se mostra insuficiente; à criação de créditos, quando não há dotação orçamentária específica LOA; e à criação de créditos para despesas urgentes e imprevistas, em casos de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

Sendo assim, os créditos adicionais são as autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na LOA.

Importante mencionarmos que os créditos adicionais possuem três grupos: suplementar, especial e extraordinário, apresentado cada um destes grupos diferentes peculiaridades. Iremos tratar apenas dos créditos adicionais especiais objeto do presente Projeto de Lei.

Os créditos adicionais especiais são destinados as despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica, conforme previsto no art. 41, II da Lei 4.320/1964, vejamos:

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

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

A Lei 4320/1964, em seu art. 7º, I, menciona a possibilidade de previsão na Lei Orçamentária Anual- LOA, autorizando ao Poder Executivo a abertura de créditos suplementares, vejamos:

Art. 7º A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para:

I - Abrir créditos suplementares até determinada importância obedecidas as disposições do artigo 43; (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)

Esses créditos adicionais devem ser autorizados por lei e abertos por decreto executivo. Aqui é importante ressaltar que a autorização para o Poder Executivo abrir créditos adicionais especiais pode vir no próprio texto da LOA, prevendo um determinado percentual. Dessa forma, **o crédito especial é exceção ao princípio da exclusividade**, que dispõe que a LOA “não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa”, como previsto na **Lei Municipal 3.604/2023**, que estima as Receitas e Despesas do Município de Santa Cruz do Capibaribe-PE, autorizando em seu art. 8º, III, que autoriza o Chefe do Poder Executivo receber recursos de excesso de arrecadação, até o limite do valor do excesso apurado, individualizado por fontes de recursos, observada a vinculação de que trata o art. 8º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, vejamos:

Lei Municipal 3.604/2023

Art. 8º Fica o Chefe do Poder Executivo autorizado, durante o exercício de 2023, a:

III – com recursos de excesso de arrecadação, até o limite do valor do excesso apurado, individualizado por fontes de recursos, observada a vinculação de que trata o art. 8º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Importante salientarmos, que o crédito adicional especial, quando aberto, incorpora-se à LOA, bem como terá vigência restrita ao exercício em que haja sua autorização.

Verifica-se que o Projeto de Lei em análise respeita o previsto no art. 43, §1º, III, da Lei 4320/1964, pois menciona a existência dos recursos disponíveis para as despesas, bem como, é precedido de exposição justificativa, estando o valor do respectivo crédito especial, objeto de análise, dentro dos parâmetros legais previstos na Lei Municipal 3.604/2023.

Este é o entendimento do **art. 43 da Lei 4320/1964**, vejamos:

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 DOU, de 5.5.1964)

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos: (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)
(...)

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;

Ademais, a Lei de Responsabilidade Fiscal nos ensina em seu art. 26, caput, nos ensina que a destinação de recursos para cobrir necessidades de pessoas físicas deverá ser autorizada por lei específica, com previsão no orçamento ou em seus créditos adicionais, vejamos:

Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.



Dá-se vê que a legislação de regência condiciona a abertura de créditos adicionais à observância de ao menos três requisitos: **(a) autorização por lei específica**; **(b) observância das condições estabelecidas nas Leis Orçamentárias**; e **(c) previsão orçamentária**.

A existência de prévia e expressa autorização por lei específica é justamente o que a municipalidade almeja com a presente proposição. Por sua vez, o art. 2º do Projeto de Lei indicou a dotação orçamentária que integrará o orçamento a fim de demonstrar previsão orçamentária.

Por fim, verifica-se que as disposições normativas se encontram redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, tendo sido utilizado o artigo, enquanto unidade básica de articulação.

Respeitou-se, portanto, as prescrições da Lei Complementar nº 95/1998, enquanto norma geral que rege a elaboração e a redação das leis, bem como ao §2º do art. 166 do regimento Interno desta Casa de Leis.

3. CONCLUSÃO

Portanto, analisando a proposição em tela, **vislumbro Constitucionalidade e Legalidade**, não havendo nenhum óbice legal para sua apreciação pelo Plenário.

Diante do exposto, **OPINO** pela tramitação normal do Projeto de Lei em apreço, cabendo ao Plenário decidir pela sua aprovação ou não.

É o parecer. S.M.J.

Santa Cruz do Capibaribe-PE, 9 de julho de 2024.

JOSÉ CORDEIRO JUNIOR

Assessor Técnico Jurídico
OAB/PE nº 62.271