



Parecer Jurídico nº 237/2022
Projeto de Lei nº 78/2022-Executivo

Assunto: Projeto de Lei que dispõe sobre a abertura de crédito adicional especial no valor de R\$ 4.200.000,00 (quatro milhões e duzentos mil reais).

Ementa: Direito Constitucional e Financeiro. **Projeto de lei com pedido de tramitação sob regime de urgência.** Abertura de Crédito adicional especial em conformidade com o que dispõe a Constituição Federal e a Lei federal n. 4.320/64, com exceção da parte final do art. 4º, que afronta os arts. 167, incisos V e VI, da Constituição Federal. Controvérsia nos Tribunais de Contas. Parecer favorável.

I. RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei ordinária de iniciativa do Prefeito Municipal com a finalidade de autorizar a abertura de crédito abertura de crédito adicional especial no valor de R\$ 4.200.000,00 (quatro milhões e duzentos mil reais).

Conforme escrito em sua Mensagem, o Chefe do Poder Executivo explica que o pedido tem "por finalidade criação de dotação orçamentária necessária em virtude de recurso financeiro, recebido pelo Município através de emenda parlamentar, para custeio do bloco de média e alta complexidade da saúde municipal."

O Executivo informa ainda que "o referido recurso será utilizado para custeio e manutenção de leitos de UTI – Unidade de Terapia Intensiva, que será reativada em nosso Município, passando a ser classificado como UTI Geral, nos termos da justificativa da Diretora do Departamento de Saúde (...)."

Por fim, o Executivo afirma que "Trata-se de importante ação da Administração Pública Municipal, que possibilitará maior eficiência no atendimento aos munícipes, reduzindo a necessidade de transferências hospitalares quando da necessidade dessa ferramenta."

O projeto de Lei vem assim ementado, *verbis*:

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a abrir no Orçamento Programa do Município, crédito adicional especial no valor de R\$ 4.200.000,00 (quatro milhões e duzentos mil reais) e a criar no orçamento vigente a seguinte dotação:



01.09.11.10.302.0073.2372.3.3.50.85.00

.....R\$ 4.200.000,00

Fonte: 02 – Transferências e convênios Estaduais – Vinculados

Elemento: Contrato de Gestão

MAIS SAÚDE SÃO ROQUE- UNIDADE DE TERAPIA INTENSIVA - UTI

TOTAL:

.....
.....**R\$ 4.200.000,00**

Art. 2º O valor do crédito a que se refere o art. 1º será coberto com recursos resultantes de :

I - excesso de arrecadação no valor de R\$ 4.200.000,00 (quatro milhões e duzentos mil reais), referente Emenda Estadual Nº 2022.253.44808 destinada ao Custeio da Saúde referente à Média e Alta Complexidade.

TOTAL:

.....
.....**R\$ 4.200.000,00**

Art. 3º Ficam alterados os anexos das Leis 5.272 de 28/07/2021, Lei 5.271 de 28/07/2021, Lei 5.353 de 30/12/2021.

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

É o relatório pelo que passo a opinar.

II. ANÁLISE JURÍDICA

II.1 – DO PROCESSO LEGISLATIVO

Início esse tópico lembrando que o devido processo legislativo é uma derivação, um corolário e assim uma verdadeira faceta, da Cláusula Constitucional do devido processo legal cujas origens remontam a Magna Carta Inglesa, pelos idos de 1215.

A rigor, o devido processo legislativo é uma **garantia, do parlamentar e do cidadão** inscrita na cláusula do substantive *due process of law* (art. 5º, LIV, da CF/88), porque envolve a correta e regular elaboração das leis.



Sublinhe-se que existe um verdadeiro Direito Fundamental ao **Devido Processo Legislativo** e que pode ser sintetizado no direito que têm todos os cidadãos de não sofrer interferências, na sua esfera privada de interesses, senão mediante normas jurídicas produzidas em conformidade com o procedimento constitucional e convencionalmente determinados.

Vê-se então que o direito ao devido processo legislativo constitui um exemplo de direito fundamental de titularidade difusa, não constituindo um direito subjetivo de um ou outro parlamentar, ao menos no que se refere à regularidade do processo de produção das leis. Tal direito, ao contrário, funciona simultaneamente como um direito de defesa e como um direito à organização e ao procedimento.

E se o devido processo legislativo constitui-se numa cláusula constitucional, o processo legislativo enquanto modo de realizar a produção de normas jurídicas pode ser entendido como o conjunto de atos necessários a produção de uma norma jurídica em sentido amplo.

Mas, apenas para que não pareça dúvida, para fins de conceituação de como é formado o ordenamento jurídico, adota-se aqui a premissa de Valério Mazzuoli¹, sintetizada na ideia de que normas que não sejam formais ou materialmente constitucionais podem ocupar na hierarquia normativa - entendida como a ***pirâmide de Kelsen***² - a posição supralegal (situadas em nível inferior à da Constituição mas acima da lei).

E em nível inferior às normas supraleais encontram-se as Leis em sentido estrito que, por sua vez, tem em outro degrau inferior as normas infralegais.

Dito isso, tem-se que a matéria em análise encontra-se sujeita a ***reserva de lei complementar***, seja porque estando incluída pelas diversas normas CF no âmbito de abrangência dessa espécie normativa e porque se encontra abrangida naquelas instituídas pela Lei Orgânica como sujeita a tal espécie legislativa.

¹ A Construção do conceito de normas supraleais consta da seguinte obra: **MAZZUOLI**, Valério de Oliveira. *O controle jurisdicional da convencionalidade das leis*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

² A explicação sobre a hierarquia entre as normas jurídicas e a "pirâmide de Kelsen" consta da seguinte obra: **DE MORAES**, Guilherme Braga Peña. *Direito constitucional: teoria da constituição*. Editora Lumen Juris, 2003.



Na sequência, tem-se que a matéria em análise encontra-se sujeita a **reserva de lei complementar**, o que se afirma por 02 (dois) fundamentos jurídicos distintos.

O 1º(primeiro) fundamento se extrai a partir da interpretação do art.47 da CF que traz duas espécies de quórum: o de instalação e o de deliberação.

Veja-se, ademais, que **quórum** não se confunde com **maioria** porque enquanto o primeiro tem o significado ligado a exigência de que haja a presença mínima de parlamentares para a sessão ter início e poder deliberar eficazmente, o sentido atribuído a maioria liga-se a QUANTIDADE de votos proferidos, atendido o quórum exigido para a sessão.

A Constituição Federal fornece exemplos de espécies de **quórum qualificado** em função da maioria sendo que, a luz dos exemplos por ela fornecidos, a maioria qualificada é gênero que compreende 3(três) espécies, notadamente; i) maioria absoluta, ii) maioria por 2/3(dois terços) e iii) maioria por 3/5(três quintos).

Assim, nos artigos 97, 60 e 51 da CF encontra-se o seguinte exemplo: maioria absoluta para declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público.

Já a Emenda Constitucional necessita do voto de 3/5(três quintos) de cada Casa Legislativa para ser aprovada sendo, ainda, necessários os votos de 2/3(dois terços) dos parlamentares para que haja autorização para a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado.

E se o quórum de aprovação das Leis Ordinárias exige maioria simples de votos (embora deva haver maioria absoluta dos membros do Parlamento para o início da sessão), a aprovação das Leis Complementares torna necessária a existência de maioria qualificada em sua modalidade absoluta(artigo 69 da Constituição Federal).

Outrossim, como regra geral, tratando-se de lei ordinária, o quórum para a instalação da sessão será o da maioria absoluta, enquanto o quórum para a sua aprovação será o de maioria simples ou relativa.

Pondero, também, que a Lei Complementar tem sua incidência caracterizada por 02(duas) distintas situações jurídicas.



A 1ª(primeira) delas, de viés FORMAL, já se expôs e se refere ao quórum necessário a sua aprovação.

Todavia, a 2ª(segunda) situação que a caracteriza liga-se as matérias que a ela o Constituinte sujeitou.

Vale dizer: Quando se estiver diante de qualquer das 2(duas) situações – Quórum de maioria ABSOLUTA ou em face das MATÉRIAS explicitamente discriminadas pelo Constituinte - a natureza do ato normativo que deverá reger tais situações amoldar-se-á a Lei Complementar.

Lembre-se que obrigatoriedade de legislar dada matéria sob o formato de lei complementar decorre de **juízo de ponderação específico** realizado pelo texto constitucional, fruto do **sopesamento** entre o princípio **democrático**, de um lado, e a **previsibilidade e confiabilidade** necessárias à adequada normatização de questões de especial relevância econômica, social ou política, de outro a necessidade de se mitigar a influência das maiorias parlamentares circunstanciais no processo legislativo referente a determinadas matérias.

Entretanto, e quando ausente expressa menção constitucional nesse sentido, não cabe ao legislador submeter outras matérias a votação por meio desse instituto jurídico, exatamente porque ampliação da reserva de lei complementar **restringe indevidamente o arranjo democrático-representativo** desenhado pela Constituição Federal.

Logo, com lastro nos fundamentos anteriores, não se olvida que a matéria situa-se no âmbito de incidência da Lei Complementar enquanto espécie normativa hábil a introduzir a norma aqui proposta no ordenamento jurídico.

Quanto a **iniciativa** tem-se que inexistente vício porque seu conteúdo não se imiscui em qualquer atribuição ou competência dos órgãos do Executivo, e de seus servidores, é que não visualizo qualquer vício de iniciativa no projeto de lei aqui avaliado.

Pondero ainda, que as regras de iniciativa reservada para a deflagração do processo legislativo constituem uma **projeção específica** do princípio da separação dos Poderes, e por isso de observância obrigatória por todos os atores políticos.

Consigno, também, que as regras de iniciativa reservada estão entre as disposições que mais singularizam a identidade institucional da Federação



brasileira, exatamente porque demarcam e delimitam, de forma incisiva, o terreno de competências privativas assinaladas a cada uma das instância política do país.

Aliás, o fundamento mais claro dessa disposição cinge-se aos arts. 25 da Constituição Federal e art. 11 de seu ADCT.

Apenas para aprofundar mais a análise aqui formalizada, deve-se rememorar que o ponto fundamental das regras sobre a reserva de iniciativa está em **resguardar a seu titular** a decisão de propor **direito novo** em matéria confiada a sua **especial atenção**, ou a seu interesse preponderante.

Firmadas tais premissas, tenho que a iniciativa legislativa de projetos de lei que versem sobre a abertura de créditos adicionais é do Poder Executivo Municipal (art. 165, *caput*, da Constituição Federal), pois tal operação financeira implicará, inexoravelmente, na alteração da peça orçamentária referente ao exercício financeiro em curso.

Acrescento que a matéria será apresentada perante a Comissão Permanente de "Orçamento, Finanças e Contabilidade", que emitirá parecer, apreciado, após, pelo Plenário na forma regimental (art. 326, §1º, LOM e art. 166, *caput*, e §1º, da Constituição Federal).

Por fim, esclareço que há necessidade ainda de parecer da Comissão Permanente "Constituição, Justiça e Redação", pois esta se manifesta nos aspectos em todas as proposições que tramitarem pela Câmara (RI, art. 78, inciso I, alínea *a*). Cabe, ainda, análise da Comissão Permanente "Saúde e Assistência Social", por envolver assunto relacionado à autarquia previdenciária, que por sua vez, atinge a matéria de seguridade social³, ao qual está incluída a previdência (RI, art. 78, inciso VI, alínea *a*, item 1).

II.2 –DO MÉRITO DA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA

Primeiramente, crédito adicional, nos termos do art. 41, inciso I, da Lei federal n. 4.320/64, é o crédito destinado a despesas para as quais não haja dotação orçamentária.

³ "A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social" (art. 194, *caput*, da Constituição Federal).



Por este motivo, possuem natureza qualitativa, pois incluem programação nova no orçamento.

Com efeito, a Constituição Federal dispõe regras fundamentais a respeito da abertura de crédito, estabelecendo, no art. 167, inciso V, que é vedada a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes.

Do conteúdo de tal dispositivo, retiram-se 2(dois) requisitos necessários para a abertura de créditos adicionais (suplementares ou especiais): a) necessidade de prévia autorização legislativa; b) indicação dos recursos correspondentes.

Além dos requisitos constitucionais, a Lei federal nº 4.320/64 traça mais algumas exigências.

Em primeiro lugar, no art. 42, o mencionado diploma legal demanda que os créditos adicionais especiais sejam autorizados por lei e abertos por decreto, o qual, nos termos do art. 46, a importância, a espécie e a classificação da despesa.

Esta autorização legislativa não pode decorrer da própria Lei Orçamentária Anual, uma vez que o art. 165, §8º, do texto constitucional veda que esta contenha "dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa", não se incluindo nesta proibição apenas "a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito".

O art. 43 exige que, além de prévia existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa, deve haver exposição justificativa.

Por fim, a Lei federal nº 4.320/64 elenca os recursos que podem ser considerados como disponíveis para fins de abertura de créditos adicionais:

- "I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;
- II - os provenientes de excesso de arrecadação;
- III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;
- IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las".

Da conjugação dos dispositivos constitucional e legais supracitados tem-se, portanto, os seguintes requisitos:



- a) Necessidade de prévia autorização legislativa (art. 167, inciso V, da Constituição Federal e art. 42 da Lei federal nº 4.320/64), que pode ocorrer na própria lei orçamentária anual (art. 165, §8º, da Constituição Federal);
- b) Abertura mediante decreto especificando a importância, a espécie e a classificação da despesa (arts. 42 e 46 da Lei federal nº 4.320/64);
- c) A existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa (art. 43 da Lei federal nº 4.320/64);
- d) Indicação dos recursos correspondentes (art. 167, inciso V, da Constituição Federal, conforme as hipóteses previstas no §1º do art. 43 da Lei federal nº 4.320/64).
- e) Exposição justificativa (art. 43 da Lei federal nº 4.320/64);

Da análise, leitura e reflexão da minuta agora escrutinada tenho que a proposição, em sua essência, atendeu os requisitos legais.

Pondero que trata-se de projeto de lei específico para autorização de crédito orçamentário.

Há existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa, tendo sido indicada como fonte a anulação total de despesas, em conformidade com o que prevê o art. 43, §1º, inciso III, da Lei federal nº 4.320/64.

Além disso, a exposição justificativa foi devidamente realizada na Mensagem do Poder Executivo não havendo, assim, qualquer vício formal na minuta apresentada.

Acrescento, por fim, que a dotação orçamentária indicada no Projeto aparentemente é suficiente para a realização da despesa autorizada na presente proposição, nos termos do art. 167, II, da Constituição da República e do art. 16, caput, da Lei sobre Normas Gerais de Direito Financeiro (Lei nº. 4.320/64)

Observo, ainda, que a Procuradoria Legislativa desta Casa de Leis não tem como aferir com certeza se há disponibilidade financeira atual, pois, inúmeras são as leis aprovadas que autorizam Subvenções Sociais durante o ano, sendo que a autorização não significa que os mesmos realmente foram concedidos.

Rememoro, também, que no julgamento da ADIN 3599 o STF já fixou as consequências para a hipótese de não haver (no momento da liberação dos recursos) a dotação (ou o dinheiro em caixa) para a satisfação da subvenção aqui autorizada, *litteris*:



(...)7. A ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro.(STF – Plenário - ADI 3599, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 21/05/2007)

Do exposto, entendo que a propositura encontra-se, pois, totalmente regular sob o ponto de vista FORMAL de sorte que não enxergo qualquer óbice ao seu regular prosseguimento interno no âmbito desta Casa de Leis.

III. DAS CONCLUSÕES

Do exposto, e em homenagem a cláusula constitucional do devido processo legal (da qual o processo legislativo constitui mera derivação), opino para que o presente projeto de lei siga a tramitação inerente ao rito próprio das ***Leis Complementares***, porque sua matéria encontra-se situada no âmbito dos arts. 165 §8º, 166 Caput e §8º, 167 II, III, V, VII, §2º e 3º todos da CF., já que afeta a normas financeiras, mais exatamente a abertura de créditos adicionais especiais, cuidando-se assim de DESPESA pública que, inexoravelmente, MODIFICARÁ a tanto a Lei Orçamentária Anual QUANTO a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Friso que, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Roque (Resolução nº 13/1991) em seu artigo 54 §1 inciso XI, a aprovação deve se dar em 02(dois) ***turnos*** de votação com o quórum para aprovação de maioria absoluta exatamente porque a proposta legislativa abre crédito adicional especial para fazer frente as despesas agora geradas, em consonância com as disposições dos art.s41 inciso II, 42 d 43 da Lei Federal 4320/64.

Saliento que ***as matérias*** constantes do projeto em estudo (Abertura de Crédito Adicional Especial e Política Pública de fornecimento de materiais de higiene pessoal as alunas da rede pública de educação) foram propostas pelo ***Executivo***, não havendo qualquer discussão sobre eventual vício de iniciativa.

Pontuo que compete APENAS e tão somente ao Executivo deliberar, ***por direito próprio***, quanto ao melhor momento para iniciar o debate legislativo sobre a Abertura de Créditos Orçamentários (Especiais ou Suplementares) posto que se as regras de reserva de iniciativa importam em uma ***projeção específica*** da ***Separação de Poderes*** onde resguarda-se a seu titular a prerrogativa de optar pelo MOMENTO em que o debate legislativo deve se iniciar.



Assim, e por identidade de fundamentos, pode-se inferir que a iniciativa das normas jurídicas que MODIFIQUEM as leis de iniciativa reservada também cabem privativamente ao Chefe desse Poder.

Aliás, essa conclusão se da leitura e inteligência dos arts. 84, XXIII, 165 inciso III e §8º, 166 Caput e §8º, 167 II, III, V, VII, §2º e 3º e do art.25 inciso I do ADCT todos da CF.

Acrescento que a matéria será apresentada perante a Comissão Permanente de "Orçamento, Finanças e Contabilidade", que emitirá parecer, apreciado, após, pelo Plenário na forma regimental (art. 326, §1º, LOM e art. 166, *caput*, e §1º, da Constituição Federal).

Por fim, lembro que há necessidade ainda de parecer da Comissão Permanente "Constituição, Justiça e Redação", pois esta se manifesta nos aspectos em todas as proposições que tramitarem pela Câmara (RI, art. 78, inciso I, alínea *a*). Cabe, ainda, análise da Comissão Permanente "Saúde e Assistência Social", por envolver assunto relacionado à autarquia previdenciária, que por sua vez, atinge a matéria de seguridade social⁴, ao qual está incluída a previdência (RI, art. 78, inciso VI, alínea *a*, item 1).

É o parecer, s. m. j.

São Roque, 08/07/2022.

Gabriel Nascimento Lins de Oliveira
Procurador Legislativo da Câmara Municipal de São Roque
Matrícula 392
OAB/SP 333.261

⁴ "A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social" (art. 194, *caput*, da Constituição Federal).



Câmara Municipal de São Roque

Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de São Roque Para verificar as assinaturas, clique no link: <https://saoroque.siscam.com.br/documentos/autenticar?chave=X1V316XZ9UPAU1WB>, ou vá até o site <https://saoroque.siscam.com.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: X1V3-16XZ-9UPA-U1WB