



Parecer Jurídico nº 359/2022
Projeto de Lei nº 120/2022-Executivo

Assunto: Projeto de Lei que dispõe sobre a abertura de crédito adicional especial no valor de valor de R\$ 1.080.000,00 (um milhão e oitenta 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 adicional suplementar no valor de valor de R\$ 1.080.000,00 (um milhão e oitenta mil reais).

Conforme escrito em sua Mensagem, o Chefe do Poder Executivo explica que o pedido "visa empenhamento das despesas com a aquisição de gêneros alimentares para a Merenda Escolar e Tarifas Públicas (água, energia elétrica e telefonia), uma vez que o saldo atual não se mostra suficiente para honrar tais despesas até o final do exercício de 2022".

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

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a abrir no Orçamento Programa do Município, crédito adicional suplementar no valor de R\$ 1.080.000,00 (um milhão e oitenta mil reais) no orçamento vigente, na seguinte dotação:

(096) 01.02.01.04.122.0013.2230.3.3.90.39.00
.....R\$ 435.000,00

Fonte: 01 - Tesouro
Elemento: Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica
Tarifas Públicas

(126) 01.03.01.04.123.0015.2260.3.3.90.39.00
.....R\$ 40.000,00

Fonte: 01 - Tesouro
Elemento: Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Tarifas Bancárias

(160) 01.04.01.12.361.0016.2230.3.3.90.39.00
.....R\$ 115.000,00

Fonte: 01 - Tesouro

Elemento: Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica

Tarifas Públicas

(222) 01.04.05.12.306.0019.2103.3.3.90.30.00
.....R\$ 400.000,00

Fonte: 05 – Transferências e Convênios Federal - Vinculados

Elemento: Material de Consumo

Merenda Escolar – Pré Escola

(223) 01.04.05.12.306.0019.2104.3.3.90.30.00
.....R\$ 70.000,00

Fonte: 05 – Transferências e Convênios Federal - Vinculados

Elemento: Material de Consumo

Merenda Escolar – Creche

(529) 01.09.10.10.301.0047.2230.3.3.90.39.00
.....R\$ 20.000,00

Fonte: 01 - Tesouro

Elemento: Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica

Tarifas Públicas

TOTAL:

.....
.....R\$ 1.080.000,00

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

I - anulação parcial das seguintes dotações:

(372) 01.06.01.26.453.0053.2239.3.3.90.39.00
.....R\$ 610.000,00

Fonte: 01 – Tesouro

Elemento: Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica

Subsidio ao Transporte Público Municipal



II - superávit financeiro, do exercício anterior, no valor de R\$ 470.000,00 (quatrocentos e setenta mil reais), com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE FNDE.

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, revogando a Lei 5.559, de 26 de outubro de 2022.

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

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

pode ser entendido como o conjunto de atos necessários a produção de uma norma jurídica em sentido amplo.

Mas, apenas para que não paire 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 formal ou materialmente constitucionais podem ocupar na hierarquia normativa - entendida como a **pirâmide de Kelsen**² - a posição supralegal (situadas em nível inferior a da Constituição mas acima da lei).

E em nível inferior as normas supralegais 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.

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**,

¹ A Construção do conceito de normas supralegais 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.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

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

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

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 introjetar 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 instâncias políticas 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.



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).

Por último, cabe, ainda, análise das Comissões Permanentes de "Orçamento, Finanças e Contabilidade" e de "educação, cultura, lazer, turismo e meio ambiente" nos termos do RI, art. 76 incisos II e IV.

II.2 –DO MÉRITO DA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA

Primeiramente, crédito adicional, nos termos do art. 41 da Lei federal n. 4.320/64, é o crédito que se destina i) a satisfazer despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica ou ii) para suprir dotação orçamentária existente mas que se mostre insuficiente em face da necessidade pública geradora da despesa que deve ser satisfeita por tal dotação ou ainda iii) aqueles destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

Por este motivo, a lei qualifica esses créditos acima especificados em 03(três) conceitos distintos, sendo os primeiros classificados em créditos adicionais especiais e os segundos como créditos adicionais suplementares e os terceiros como créditos Extraordinários.

Frise-se que a 1ª(primeira) classificação possui natureza qualitativa, pois incluem programação nova no orçamento enquanto a 2ª(segunda) é de feição quantitativa.

Resumindo: Quando se falar de ***Crédito Adicional Especial*** é porque se está diante de situação jurídico-orçamentária em que o Legislador não previu uma dada dotação, e assim um valor específico e pontual classificado dentro da peça orçamentária, para suprir a despesa que surgiu e que precisa ser realizada pelo Poder Público.

Por outro lado o ***Crédito Adicional Suplementar*** é necessário nas estritas hipóteses em que o Legislador fixou um determinado valor a ser gasto com uma despesa pública que se mostrou maior do que a previsão que o Legislador pensou para ela, o que pode se dar pelas mais diversas, possíveis e inimagináveis contingências.

Já os Créditos Extraordinários não serão aqui objeto de aprofundamento propedêutico em face de sua não visualização prática no presente projeto de Lei.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Feitas essas considerações tem-se que 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 para que a abertura de crédito suplementar se perfectibilize.

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

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);

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

- 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 propositura, em sua essência, atendeu os requisitos constitucionais e legais.

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

Sublinho que a minuta apresentada aponta a existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa (que no caso são provenientes de Emenda Parlamentar), 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).

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)

Neste sentido, o projeto sob análise atende as exigências legais, informando a nova dotação que está sendo criada, bem como **indicando quais recursos serão utilizados para cobrir esta nova dotação**: anulação parcial de dotações e superávit financeiro, conforme discriminado no art. 2º da propositura.

Assim, aduz-se que a propositura em exame está em plena consonância com a legislação pertinente à matéria, restando aos Nobres Vereadores analisar o mérito da questão, apreciando a operação em comento com as cautelas de praxe.

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.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

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 as Comissões Permanentes de i) "Orçamento, Finanças e Contabilidade" e de ii) "Educação, cultura, lazer, turismo e meio ambiente" nos termos do RI, art. 76 incisos II e IV.

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).

É o parecer, s. m. j.

São Roque, 17/11/2022.

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