



Projeto de Lei nº 017/2024

Processo Eletrônico nº 852/2024

Proponente: Wanderson Borghardt Bueno

Consulente: Prefeito Municipal de Viana

PARECER JURÍDICO

EMENTA: Projeto de Lei nº 017/2024. Autoriza o poder executivo a abrir crédito adicional suplementar no orçamento vigente do município de Viana, e dá outras providências. Aspecto formal observado. Regime de urgência. Competência por interesse local e supletiva (CF, art. 30, I c/c II). Iniciativa privativa do Prefeito, (CF, art. 61, § 1º, II, "b", c/c art. 165, III). Aspecto material observado (CF, art. 167, V e VII, c/c arts. 41, I, 42 e 43, § 1º, I, § 2º e 46, da Lei 4.320/1964. Constitucionalidade, legalidade e regular técnica legislativa do referido projeto, observadas as recomendações proferidas.

1. RELATÓRIO

A matéria ora sob análise, trata-se do Projeto de Lei nº 017/2024, de autoria do Prefeito, que dispõe sobre a autorização para o Poder executivo abrir crédito adicional suplementar no orçamento vigente do município de Viana e dá outras providências, encaminhado pelo OF/PMV/SEMGOV/Nº 157/2024 e protocolizado na Câmara Municipal de Viana em 21/05/2024, sob o processo eletrônico nº 852/2024.

Consoante mensagem ao projeto de lei, a abertura de crédito adicional suplementar tem como finalidade *"atender as necessidades do Município de Viana, bem como aplicar os recursos disponíveis durante o decorrer do ano, com o objetivo de entrega das políticas públicas a população vianense visando o alcance o bem comum, conforme detalhamento do anexo I."*

De acordo com o Prefeito, *"a cobertura desse crédito será feita através dos recursos oriundos de superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior"*.

De acordo com a propositura, o Crédito Adicional Suplementar tem o valor de R\$ 59.399.726,93 (cinquenta e nove milhões, trezentos e noventa e nove mil, setecentos e





vinte e seis reais e noventa e três centavos) no Orçamento do Município de Viana para o exercício de 2024.

Por derradeiro, cumpre ser registrado que foi solicitada, pelo Prefeito, a tramitação do projeto de lei em Regime de Urgência, nos termos do art. 33 da Lei Orgânica do Município de Viana.

É o relatório.

2. COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA - NATUREZA DO PARECER

A manifestação da Procuradoria e da Consultoria Jurídica, mediante parecer, é sob o prisma estritamente jurídico, pois não compete aos aludidos órgãos adentrar sobre o mérito legislativo (conveniência e oportunidade) das proposições legislativas, além do ato de este parecer ser de caráter meramente opinativo, isto é: *não vinculado, inclusive, não lhes cabendo quaisquer responsabilidades solidárias*, conforme entendimento do STF¹.

No mesmo sentido a doutrina, conforme escólio de MEIRELLES, Hely Lopes²:

O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação.

De igual maneira leciona Maria Silvia Zanella Di Pietro³:

Quando a lei o exige como pressuposto para a prática de ato final. A obrigatoriedade diz respeito à solicitação do parecer (o que não lhe imprime caráter vinculante). Por exemplo, uma lei que exija parecer jurídico sobre todos os recursos encaminhados ao chefe do Executivo; embora haja obrigatoriedade de ser emitido o parecer sob pena de ilegalidade do ato final, ele não perde o seu caráter opinativo.

¹ CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. Cf., art. 70, parágrafo Único, art. 71, II, art. 133. Lei 8.906, de 1994, art. 2, parágrafo 3, art. 7, art. 32, art. 34, IX. I - Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo a contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei de licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que **o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa.** (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 13. Ed. São Paulo: Malheiros, 2001.p.377).II – **O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo:** Cód. Civil, art. 159; Lei nº. 8906/94, art. 32. III. – Mandado de Segurança deferido. (MS 24073 / DF – DISTRITO FEDERAL – MANDADO DE SEGURANÇA. Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO. Julgamento: 06/11/2002 Órgão Julgador: Tribunal Pleno). (destaques da Procuradoria e Consultoria Jurídica)

² Direito Administrativo Brasileiro. ed. 27. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 191.

³ Direito administrativo. ed. 17. São Paulo: Atlas, 2004.





Ainda neste sentido, é imperioso ser destacado que os advogados públicos atuam com independência técnica e autonomia funcional (EAOAB, art. 2º, § 3º, art. 7º, I, § 2º, art. 18, art. 31, §§ 1º e 2º e art. 32), conforme entendimento pacífico jurisprudencial do STF, conforme se verifica de trecho do Habeas Corpus 98.237, de relatoria do Exmo. Ministro Celso de Melo⁴:

[...] O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscara correção de abusos cometidos por órgãos públicos e por agentes e autoridades do Estado, inclusive magistrados, reflete prerrogativa indisponível do advogado, que não pode, por isso mesmo, ser injustamente cerceado na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbítrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele em cujo favor atua.

Assim, tanto o Presidente da Câmara, quanto as Comissões Competentes são livres no seu poder de decisão, ficando ressalvado o caráter opinativo da Procuradoria e da Consultoria Jurídica, sendo forçoso se concluir que a emissão de parecer jurídico não substitui o parecer das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

3. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

3.1. Aspecto Formal: Competência e Iniciativa

É chamada de formal, na medida em que demanda um exame da forma de procedimento adotado para a elaboração de uma determinada norma (ou, em outras palavras, exige o exame do processo de formação da norma). O aspecto formal está sendo subdividido nos subitens: a) competência; e b) iniciativa.

a) Competência

Constata-se que a proposição encontra respaldo no que diz respeito à autonomia e à competência legislativa do Município, insculpidas no artigo 18 da Constituição Federal de 1988, que garante a autonomia a este ente, e no artigo 30 da CF/88, que garante a autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os Municípios:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

⁴ HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010.





No mesmo sentido, o art. 7º, V, da Lei Orgânica do Município de Viana refere que “Ao Município de Viana compete prover a tudo quanto respeite ao seu interesse local e ao bem-estar de sua população, [...]”

A matéria veiculada neste Projeto de Lei se adequa perfeitamente aos princípios de Competência Legislativa assegurados ao Município e insculpidos no artigo 30, inciso I da Constituição Federal e não conflita com a Competência Privativa da União Federal, nos termos do artigo 22 da Constituição Federal, e não conflita com a Competência Concorrente entre a União Federal, Estados e Distrito Federal, conforme o artigo 24 da Constituição Federal.

Pelos ensinamentos de José Nilo de Castro⁵, entende-se por interesse local “*todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, desde que seja o principal. É a sua predominância; tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de interesse local*”.

Corroborando o alegado, os ensinamentos do mestre Hely Lopes Meirelles, em Direito Municipal Brasileiro, 13ª edição, Malheiros, página 587:

Vale ressaltar que essa competência do Município para legislar ‘sobre assuntos de interesse local’ bem como a de ‘suplementar a legislação federal e estadual no que couber’ - ou seja, em assuntos em que predomine o interesse local – ampliam significativamente a atuação legislativa da Câmara de Vereadores.

Para o STF, essa autonomia revela-se fundamentalmente quando o Município exerce, de forma plena, sua competência legislativa em matéria de interesse da municipalidade, como previsto no art. 30, I, da CF⁶. Por esse ângulo, a matéria normativa constante na proposta está adequada efetivamente à definição de interesse local. Isso porque o Projeto de Lei nº 017/2024, além de veicular matéria de relevância para o Município, esta não está atrelada às competências privativas da União (CF, art. 22).

Nesse sentido, assevera o Exmo. Ministro Alexandre de Moraes, em seu relatório na Recurso Especial 1.151.237:

4. A Constituição Federal consagrou o Município como entidade federativa indispensável ao nosso sistema federativo, integrando-o na organização político-administrativa e garantindo-lhe plena autonomia, como se nota na análise dos artigos 1º, 18, 29, 30 e 34, VII, c, todos da Constituição Federal. 5. **As competências legislativas do município caracterizam-se pelo princípio da predominância do interesse local, que, apesar de difícil conceituação, refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às suas necessidades imediatas.**

⁵ CASTRO José Nilo de, in Direito Municipal Positivo, 4. ed., Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1999, p. 49.

⁶ STF. RE 610.221 RG.

⁷ RE 1151237, rel. p/ o ac. min. Alexandre de Moraes, j. 3-10-2019, P, DJE de 11-11-2019 (grifo nosso).





6. A atividade legislativa municipal submete-se à Lei Orgânica dos municípios, à qual cabe o importante papel de definir, mesmo que exemplificativamente, as matérias de competência legislativa da Câmara, uma vez que a Constituição Federal (artigos 30 e 31) não as exaure, pois usa a expressão interesse local como catalisador dos assuntos de competência municipal. Essa função legislativa é exercida pela Câmara dos Vereadores, que é o órgão legislativo do município, em colaboração com o prefeito, a quem cabe também o poder de iniciativa das leis, assim como o poder de sancioná-las e promulgá-las, nos termos propostos como modelo, pelo processo legislativo federal. 7. A Lei Orgânica do Município de Sorocaba, ao estabelecer, em seu artigo 33, inciso XII, como matéria de interesse local, e, conseqüentemente, de competência legislativa municipal, a disciplina de denominação de próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações, representa legítimo exercício da competência legislativa municipal. Não há dúvida de que se trata de assunto predominantemente de interesse local (CF, art. 30, I).

(RE 1151237, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 03/10/2019, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-248 DIVULG 11-11-2019 PUBLIC 12-11-2019).

Neste sentido, verifica-se que o inciso II, art. 24 estabelece competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal, para legislar sobre orçamento, enquanto o inciso II, art. 30, estabelece, no mesmo sentido, a *competência supletiva* dos municípios, em atendimentos ao disposto nos arts. 1º e 18, todos da Constituição Federal, denominado de *critério vertical*, que para ARAUJO, Luiz Alberto David e NUNES JUNIOR, Vidal Serrano⁸, a Constituição Federal atribui o trato da mesma matéria a mais de um ente federativo, ora especificando o nível de intervenção de cada ente, ora admitindo que todos os entes exerçam indistintamente competência que se lhes foi simultaneamente atribuída⁹.

Assim, com propriedade peculiar, FERRARI, Regina Maria Macedo Nery¹⁰ nos ensina que “[...] a atual lei fundamental brasileira, abraçando o federalismo, prevê uma divisão tricotômica, isto é, determina a existência de um terceiro nível na composição do nosso Estado Federal: a União, ordem total; os Estados Membros, ordens regionais, e os Municípios, **ordens locais**”.

(sem grifo no original).

Lado outro, não se pode olvidar que os Municípios integram a federação, conforme disposto no art. 1º “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:” e art. 18 “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”, que para os doutrinadores pátrios consagra a autonomia municipal.

⁸ Curso de Direito Constitucional. 11ªed. São Paulo: Saraiva, 2007, p.271.

⁹ ARAUJO, Luiz Alberto David e SERRANO, Vidal.

¹⁰ Elementos de Direito Municipal. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.





Assim, à luz do princípio da autonomia os Municípios como entes da federação podem legislar em assuntos de seu interesse (CF, art. 30, I) ou ainda, se couber, supletivamente (CF, art. 30, II). Portanto, é inquestionável a competência local.

b) Iniciativa

Analisada a competência, passa-se a iniciativa do processo legislativo. Assim, à luz do princípio da *simetria*¹¹ é determinada a exigência de observação obrigatória pelos demais entes da federação quanto as matérias privativas do Chefe do Poder Executivo Federal, com vista a consagrar o *princípio da separação dos poderes* (CF, art. 2º), cujas matérias se encontram previstas no art. 61, § 1º, II da Constituição Federal, por se tratar de *matéria orçamentária*, que no caso da Lei Orgânica do Município de Viana se encontra prevista no art. 31, parágrafo único, II, ao repercutir precitado comando constitucional federal.

Verifica-se que a matéria prevista na proposta, ora sob análise, encontra-se dentre aquelas elencadas como privativas do Chefe do Poder Executivo, fato incontestável. Entretanto, preleciona FERREIRA FILHO¹² que, no quadro institucional vigente, não se pode falar em verdadeira iniciativa geral. Afinal, *"a nenhum dos órgãos do Estado é conferido o poder de desencadear o processo legislativo sobre matérias de qualquer natureza. Todos os órgãos superiores do Estado exercem um poder de iniciativa limitado"*.

Conclui-se, pois, que a reserva de iniciativa legislativa, como restrição à função legislativa, só poderá ser estatuída por disposição constitucional expressa. É o que entende o Supremo Tribunal Federal (RE 309425/SP e RE 1322918/RJ), conforme se depreende do seguinte fragmento: *"A Constituição de 1988 admite a instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve, necessariamente, derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara – especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo – ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado"*.

Quanto ao deflagramento do processo legislativo, o art. 61, § 1º, II, b, da Carta Política Federal, estabelece como de iniciativa privativa do Presidente da República a matéria

¹¹ *"Princípio da Simetria"* é aquele que exige que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotem, sempre que possível, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas (Lei Orgânica é como se fosse a "Constituição do Município"), os princípios fundamentais e as regras de organização existentes na Constituição da República (Constituição Federal)- principalmente relacionadas a estrutura do governo, forma de aquisição e exercício do poder, organização de seus órgãos e limites de sua própria atuação.

¹² Do Processo Legislativo. São Paulo: Saraiva, 1995), a iniciativa não pode ser considerada uma das fases do processo legislativo, mas tão somente o ato que o desencadeia.





tributária. De igual forma e repetindo o texto constitucional, guardadas as devidas proporções, o art. 31, parágrafo único, II, da Lei Orgânica do Município de Viana, também prescreve no mesmo sentido. Assim, a despeito de se tratar de regime jurídico especial e/ou excepcional, a competência continua sendo privativa do Prefeito. Neste sentido, é o seguinte julgado:

Estabelece como de iniciativa privativa do Presidente da República, dentre outras, a matéria orçamentária, bem como o disposto no art. 165, I, II, e III quanto a iniciativa do Presidente da República nas matérias inerentes ao PPA, LDO e LOA, respectivamente, que os municípios possuem idêntica normatização quanto aos Prefeitos no seu ordenamento jurídico. Neste sentido, a ilação que se retira, sem qualquer sofisma, é de a iniciativa para a proposição é privativa do Presidente da República, guardadas as devidas proporções para o Prefeito, a alteração e/ou adequações dessas matérias também serão privativas, sob pena de usurpação de competência, conforme os seguintes excertos do julgado do STF, por se tratar de matéria orçamentária:

[...] 3. Ao ignorar por completo a participação do Chefe do Poder Executivo, seja na conformação e discussão da proposição legislativa, seja na possibilidade de veto, já que não previsto no processo legislativo das emendas (CF, art. 60, §§ 2º e 3º), **a norma impugnada violou a reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo em matéria orçamentária (CF, art. 165). Precedentes.** 4. O art. 138, parágrafo único, da Constituição do Estado de Roraima é materialmente inconstitucional, por violação ao princípio da não afetação (art. 167, IV, da CF), que proíbe a vinculação de receitas a órgão, fundo ou despesa. Além de ampliar a base de cálculo das receitas vinculadas, estendendo-a a todo o orçamento público, e não apenas ao montante de receitas discriminadas no dispositivo constitucional (art. 198, § 2º, II, da CF), o dispositivo elevou o patamar de vinculação ao índice de 18%, contrariando o percentual definido na LC 141/2012. 5. Medida cautelar confirmada e ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (STF; ADI 6.059; RR; Tribunal Pleno; Rel. Min. Alexandre de Moraes; Julg. 27/09/2019; DJE 15/10/2019; Pág. 48)

[...] 3. **A usurpação da iniciativa legislativa em matéria orçamentária por parlamentar ou mesmo pelo constituinte estadual ocorre tanto pela criação de rubricas quanto pelo estabelecimento de vinculações de receitas orçamentárias, quando não previstas ou autorizadas na Constituição Federal.** [...] 4. A função legislativa de frear e limitar os poderes do Executivo na elaboração do orçamento deve ocorrer no momento de deliberação e aprovação da proposta orçamentária, vedada a vinculação abstrata de receitas, salvo as autorizações constitucionais. (STF; ADI 5.897; SC; Tribunal Pleno; Rel. Min. Luiz Fux; Julg.





24/04/2019; DJE 02/08/2019; Pág. 213)

A nível municipal, repetindo o texto constitucional, guardadas as devidas proporções, o art. 31, parágrafo único, II, da Lei Orgânica do Município de Viana, também prescreve no mesmo sentido. Assim, a despeito de se tratar de regime jurídico especial e/ou excepcional, a competência continua sendo privativa do Prefeito quanto às matérias orçamentárias, bem como o art. 110, I, II e III, quanto à iniciativa (e/ou alterações) do PPA, LDO e LOA, respectivamente, trazendo à colação o seguinte julgado do TJES:

[...] 4. **Embora o Poder Legislativo possa apresentar emendas a fim de alterar as previsões contidas no projeto de Lei do orçamento anual, somente o pode fazer com observância ao plano plurianual e com a Lei de diretrizes orçamentárias, e limitada às hipóteses de correção de erros ou omissões ou relacionadas com os dispositivos do texto do projeto de Lei, hipótese que não se viu nos autos [...] ou ao próprio Poder Executivo Municipal, acarretando impactos no orçamento público, deve ser de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, afinal, se ao órgão do Executivo Municipal recair a obrigação, nada mais razoável do que atribuir ao Chefe do Executivo a iniciativa da Lei correspondente.** 10. **Pedidos julgados procedentes.** (TJES; DirInc 001556692.2020.8.08.0000; Rel. Des. Ewerton Schwab Pinto Junior; Julg. 11/03/2021; DJES 20/04/2021).

Ainda neste sentido, o saudoso administrativista pátrio, MEIRELLES, Hely Lopes¹³, manifesta-se que "A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e quantitativa o poder de emenda, para que não se desfigure nem amplie o projeto original; [...] No mais, sujeita-se a tramitação regimental em situação idêntica à dos outros projetos, **advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto.**" – (sem grifo no original).

Assim, por se tratar de matéria orçamentária, o deflagramento do processo legislativo é privativo do Prefeito e, tão somente dele, sob pena de vício formal, conforme entendimento do STF no Ag.Reg. no RE 612594/RJ¹⁴.

Conclui-se, que a matéria tratada no Projeto de Lei nº 017/2024, além da competência municipal, devido ao interesse local e, ainda, de competência supletiva, é de iniciativa

¹³ *Direito Municipal Brasileiro*. 17 ed. Adilson Abreu Dallari (coordenador). São Paulo: Malheiros, 2014, p. 689.

¹⁴ *EMENTA: Agravo regimental no recurso extraordinário. Representação por inconstitucionalidade. Artigo 323, § 2º, da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro. Matéria orçamentária. Vício de iniciativa. Precedentes. Jurisprudência da Suprema Corte é pacífica no sentido de constituir ingerência na esfera do Poder Executivo a edição de normas afetas à matéria orçamentária por iniciativa do Poder Legislativo. 2. Agravo regimental não provido.*





privativa do Prefeito.

3.2. Aspecto Material

Quanto ao seu aspecto de fundo, a propositura busca autorizar o poder executivo a abrir crédito adicional suplementar no orçamento vigente do município de Viana, nos seguintes termos:

PROJETO DE LEI Nº 017/2024

AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A
ABRIR CRÉDITO ADICIONAL SUPLE-
MENTAR NO ORÇAMENTO VIGENTE DO
MUNICÍPIO DE VIANA, E DÁ OUTRAS
PROVIDÊNCIAS

O **PREFEITO MUNICIPAL DE VIANA**, Estado do Espírito Santo, faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono, na forma do art. 60, inciso IV, da Lei Orgânica do Município de Viana a seguinte Lei:

Art. 1º Fica aberto crédito adicional suplementar no orçamento vigente, no valor de R\$ 59.399.726,93 (cinquenta e nove milhões, trezentos e noventa e nove mil, setecentos e vinte e seis reais e noventa e três centavos) conforme o Anexo I.

Art. 2º Os recursos necessários à execução do disposto no Artigo 1º serão decorrentes de superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior.

Art. 3º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Viana/ES, 21 maio de 2024.

WANDERSON BORGHARDT BUENO

Prefeito Municipal de Viana

Trata-se, pois, o projeto de lei ora transcrito, de abertura de crédito adicional suplementar, conforme supramencionado. O assunto se encontra previsto na Lei nº 4.320/1964, que consoante a sua ementa: "*Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal*". Neste sentido, os arts. 41, I, 42 e 43, § 1º, I, § 2º, e 46 da norma federal precitada, assim preordenam:





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

I - **suplementares**, os destinados a reforço de dotação orçamentária;
(...)

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.**

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I - **o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;**

(...)

§ 2º Entende-se por **superávit financeiro** a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.

Art. 46. O ato que abrir crédito adicional **indicará a importância, a espécie do mesmo e a classificação da despesa**, até onde for possível.
(sem grifo no original)

Por sua vez, o inciso V, do art. 167 da Constituição Federal do Brasil, estabelece que:

Art. 167. São vedados:

V - a abertura de **crédito suplementar** ou especial **sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes**; (sem grifo no original)

Sobre o assunto MACHADO JR., J. Teixeira/REIS, Heraldo da Costa¹⁵, preleciona que:

A autorização legislativa para abertura **de créditos suplementares pode ser dada, como vimos ao comentar o art. 7º, e o art. 42, na própria lei de orçamento**, até determinada importância fixada diretamente na Lei 4.320, **pois não podem haver créditos ilimitados**. A fixação pode ser feita em valor absoluto (tantas unidades monetárias) ou em percentual sobre o total do orçamento aprovado ou outro parâmetro qualquer.

A autorização de créditos especiais será feita em lei própria. Com isso se salvaguarda o princípio da prévia autorização e evita-se o abuso pelo

¹⁵ A Lei 4.320 Comentada. 30 ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2000/2001, p. 106.





Executivo de abertura de créditos suplementares e especiais.

A abertura dos créditos especiais e **suplementares** deve ser **precedida de exposição justificativa e depende de existência e da indicação de recursos disponíveis** e descomprometidos para acorrer à despesa.

Conforme se verifica, a abertura de crédito adicional suplementar se destina ao reforço de dotação orçamentária (art. 41, I), ou seja, são cabíveis para reforçar dotações constantes do orçamento, mas que, no decorrer da execução orçamentária, se mostraram insuficientes, isto é, quando a dotação "estourou", embora a despesa conste do orçamento¹⁶. Além disso, serão autorizados por lei e abertos por decreto do Poder Executivo (art. 42), e dependerão da existência de recursos disponíveis, precedida de justificativa (art. 43, caput), com a indicação do valor do crédito a ser aberto (art. 46).

A autorização legislativa para abertura do crédito adicional (especial ou suplementar) poderá constar da própria lei orçamentária, ou de lei específica, que é o caso vertente.

Ainda quanto a observância ao art. 43 da Lei nº 4.320/1964, o projeto de lei traz em sua mensagem a finalidade da abertura de crédito adicional suplementar de forma justificada, conforme já predito no relatório, e a mesma mensagem afirma estar constante do Anexo I da proposta legislativa que é primordial para a análise pormenorizada dos valores e despesas para fins de resguardo e aferição da legalidade do projeto.

Como o executivo encaminhou o presente Projeto de Lei ao Legislativo temos por atendido o requisito supramencionado, de igual sorte resta justificado e indicado os recursos que serão utilizados, no presente caso, os recursos serão provenientes do **superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior**, conforme dispõe o artigo 2º do projeto em análise.

Neste diapasão, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais em resposta à consulta de n. 231.552/02, da Câmara de vereadores do Município de Três Pontas, Conselheiro Sebastião Helvécio, decidiu:

EMENTA: Consulta — Câmara Municipal — Autorização para abertura de créditos especiais ao Poder Executivo — Indicação das fontes financiadoras desses créditos no projeto de lei — Necessidade — Aplicabilidade da regra geral da estrita legalidade orçamentária — Justificativa para abertura dos créditos especiais — Observância do disposto no art. 45 da Lei n. 4.320/64." "Este egrégio Plenário, por vezes, abordou o tema da abertura dos créditos adicionais, a exemplo do que se consignou na Consulta n. 723.995, relator eminente Conselheiro Substituto Gilberto Diniz, sessão de 03/10/2007, que, com base no inciso XXIII do

¹⁶ Alberto Deodato, *Manual de ciência das finanças*, p. 377; Wolgran Junqueira Ferreira, *Comentários à Lei 4.320*, p. 101.





art. 84, c/c o inciso III do art. 165 e o inciso V do art. 167 da Constituição e, ainda, nos arts. 42 e 43 da Lei n. 4.320/64, assim fez-se consignar: De forma meridiana e concatenada, esses dispositivos tecem a sistemática a ser observada pela Administração Pública, para suprir inexistências e insuficiências orçamentárias, mediante diploma específico de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, na qualidade de representante legal das entidades políticas e, por conseguinte, o responsável pela gestão superior de seus respectivos orçamentos. Vale dizer, no sistema prescrito pelo legislador constituinte de 1988, compete ao Chefe do Executivo, nos três níveis de governo, tanto a iniciativa da Lei Orçamentária Anual como a de abertura de créditos suplementares ou especiais, podendo a Lei de Meios autorizar a suplementação orçamentária até determinado limite. **No entanto a abertura de créditos adicionais deve ser precedida de exposição de motivos, sendo que o respectivo ato deve indicar a fonte dos recursos para fazer face à despesa, a qual se pode originar de superávit financeiro, excesso de arrecadação, anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou operações de crédito (grifo nosso).**

Assim, pretende o Prefeito a abertura de crédito adicional suplementar (via autorização legislativa), cujos recursos se encontram previstos no art. 2º do projeto de lei, constante do Anexo I. Para melhor elucidação, sugere-se que o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, mencionado no Anexo I como "origem dos recursos", vire Anexo II do Projeto. Com isso, propõe-se:

EMENDA MODIFICATIVA ____/2024

Art. 2º Fica autorizada a abertura de crédito adicional suplementar no orçamento vigente, no valor de R\$ 59.399.726,93 (cinquenta e nove milhões, trezentos e noventa e nove mil, setecentos e vinte e seis reais e noventa e três centavos) conforme o **Anexo II**. – grifo nosso.

(...)

ANEXO II

Origem dos Recursos

(...)

Desse modo, promovendo-se tais ajustes, entende-se pelo atendimento ao disposto no art. 43, § 1º, I da Lei nº 4.320/1964 e, com mais razão, o inciso V, do art. 167, da Constituição Federal, que veda a concessão de créditos sem indicação de recursos correspondentes (art. 1º).





Cabe ressaltar que a autorização legal necessária à abertura de créditos suplementares pode constar da Lei Orçamentária Anual¹⁷. Com efeito, pode a própria Lei Orçamentária conter autorização para a abertura, durante o exercício, de créditos suplementares até determinada importância (art. 165, § 8º); art. 7.º, Lei 4.320/64), por exemplo, até um dado percentual da despesa total fixada no orçamento. Esgotado o limite autorizado na Lei Orçamentária, podem ser concedidas novas autorizações por meio de leis específicas.

O art. 3º do projeto de lei estabelece a cláusula de vigência, que no caso "*entra em vigor na data de sua publicação*", em atendimento ao disposto no art. 8º da Lei Complementar nº 95/98, isto é, sem estabelecer prazo de vacância (art. 8º, § 2º).

No caso do crédito suplementar, a vigência da autorização, ou seja, o período em que a autorização terá eficácia, em razão de sua natureza, será restrita ao da vigência da dotação suplementada, ou seja, somente vigoram no exercício financeiro que foram concedidas (que foram abertas), nos termos do artigo 45 da lei 4320/64.

Nestes termos, conclui-se que os requisitos para a abertura de crédito suplementar segundo o artigo 167, V da nossa Carta Magna e 45 da Lei nº 4.320/1964 são essencialmente os que seguem:

- 1) Autorização legislativa; entretanto, pode ser autorizada na própria LOA dentro dos limites estabelecidos.
- 2) Finalidade específica
- 3) Através de Decreto
- 4) Indicação de recursos (indicar importância, espécie e classificação da despesa), ou seja, deve haver existência de recursos disponíveis e suficientes para a concessão da abertura de crédito (autorização de despesa);
- 5) Observância ao limite estabelecido pela LDO, qual seja 25 % do orçamento das despesas, nos termos da legislação vigente (inciso II do artigo 8º da lei municipal 3558/2017 e inciso II do artigo 4º da lei municipal 3.614/2017);

Vigência somente para o exercício financeiro em que foi aberto.

Depreende-se, pois, que a abertura de crédito adicional suplementar, do projeto sob exame, indica os valores e estão classificados quanto às despesas, conforme Art. 46 citado, encontrando amparo jurídico a tramitação e deliberação da matéria por esta Casa de Leis.

¹⁷ Talvez, por este motivo, não seja apropriado chamar todos os créditos adicionais de "extra-orçamentários".





4. TÉCNICA LEGISLATIVA

Por derradeiro, cabe-nos analisar a técnica legislativa. Assim, para KILDARE, Gonçalves Carvalho, *"A palavra técnica legislativa consiste no modo correto de elaborar as leis, de forma a torna-las exequíveis e eficazes. Envolve um conjunto de regras e de normas técnicas que vão desde a necessidade de legislar até a publicação da lei."*

Verifica-se, pois, que a técnica legislativa não se cinge apenas aos limites da mera redação, mas como forma de racionalização da produção normativa, observado todas as suas etapas, deste a iniciativa até a publicação, tendo como meta a busca do sentido e da significação das normas e dos institutos do direito positivo.

Sobre as regras para a redação legal apregoados pela Lei Complementar nº 95/98, convém tornar a citar Perpétuo¹⁸, para quem estes *"são atributos não somente desejáveis, o que poderia conferir-lhes a falsa ideia de que seriam recurso estilístico de escrita. Na verdade, eles devem ser obrigatórios aos textos legislativos, uma vez que fazem com que a norma possa contribuir para a segurança jurídica, reforçando, portanto, o Estado Democrático de Direito."*

Sobre esse assunto, ressalta-se que a ementa do Projeto assim prevê:

PROJETO DE LEI Nº 017/2024

AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A ABRIR CRÉDITO ADICIONAL SUPLEMENTAR NO ORÇAMENTO VIGENTE DO MUNICÍPIO DE VIANA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS – grifo nosso.

Ou seja, há indicação do comando "e dá outras providências", quando, na verdade, o projeto se limita a autorizar a abertura de crédito adicional suplementar, sem qualquer passo adicional.

Sobre o tema, consoante se extrai do Glossário de Termos da Técnica Legislativa do próprio Congresso Nacional¹⁹, o uso da expressão "e dá outras providências", ao final da ementa, deve ser evitada, "sendo aceitável apenas em normas jurídicas com excepcional extensão e multiplicidade de temas e em que estas prescrições complementares se vinculam ao objeto da norma jurídica por afinidade".

¹⁸ loc. cit.

¹⁹ Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-tecnica-legislativa>>. Acesso em: 24 mai. 2024.





Portanto, sugere-se Emenda Modificativa à Ementa do Projeto com vistas a retirar tal expressão, para fins de cumprimento do disposto no art. 5º da Lei Complementar nº 95/1998:

EMENDA MODIFICATIVA ____/2024

AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A ABRIR CRÉDITO ADICIONAL SUPLEMENTAR NO ORÇAMENTO VIGENTE DO MUNICÍPIO DE VIANA.

Ademais, destaca-se o art.1º do Projeto de Lei que dispõe: "Fica aberto crédito adicional suplementar (...)", ao passo que a ementa do Projeto prevê: "Autoriza o Poder Executivo a (...).

Nesse contexto, como já frisado, a Lei 4.320/64, no seu art. 42 aduz que os créditos suplementares e especiais devem ser autorizados por Lei e aberto, posteriormente, abertos pelo Executivo por Decreto, sendo tal permissivo legal reiterado pelo art. 167, inciso V, da Constituição Federal.

Por isso, entende-se que a redação do art. 1º do Projeto sob exame deverá ser alterada para refletir o disposto no art. 42 da Lei 4.320/64, razão pela qual se sugere a seguinte Emenda Modificativa ao art. 1º do Projeto de Lei nº 17/2024:

EMENDA MODIFICATIVA ____/2024

Art. 1º Fica autorizada a abertura de crédito adicional suplementar no orçamento vigente, no valor de R\$ 59.399.726,93 (cinquenta e nove milhões, trezentos e noventa e nove mil, setecentos e vinte e seis reais e noventa e três centavos) conforme o Anexo I.

Nos demais pontos, o Projeto de Lei nº 017/2024 atende às normas introduzidas pela Lei Complementar Federal nº 95/1998, conforme o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, **OPINA-SE** pela legalidade, constitucionalidade e regular técnica legislativa do Projeto de Lei nº 017/2024, desde que observadas as sugestões de emendas sinalizadas.





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

Este parecer tem caráter meramente opinativo e função de orientação ao Presidente da Câmara e/ou às Comissões Permanentes competentes, o que não impede a sua tramitação e até mesmo consequente aprovação.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Viana, 24 de maio de 2024.

Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento

Procurador

Matrícula 000053

Luana do Amaral Peterle

Procuradora

Matrícula 1341



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://cmviana.splonline.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 31003300380033003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **LUANA DO AMARAL PETERLE** em 27/05/2024 10:28

Checksum: **A1352BA7380528D9FB73C02A347D6412D30F08DAB2BB0497561A962980D6C1C1**

Assinado eletronicamente por **PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO** em 27/05/2024 10:29

Checksum: **DB5133EF4B878A4E56C98C55446BF08E156D8709615FDC53EF10E757D05091DB**

