Parecer n° 98/2021-PG

Processo: PL 73/2021.

Interessado(s): Comissão de Constituição, Justiça e Redação.

Assunto: Análise Jurídica do Projeto de Lei n.º 73/2021.

Autor: Chefe do Poder Executivo.

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO MUNICIPAL. DIREITO FINANCEIRO. EXAME DE JURIDICIDADE. DIREITO FINANCEIRO. PROJETO DE LEI QUE AUTORIZA A ABERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL EXTRAORDINÁRIO. JURIDICIDADE DA PROPOSIÇÃO. CRÉDITO ADMITIDO PARA ATENDER DESPESAS IMPREVISÍVEIS E URGENTES COMO AS DE CALAMIDADE PÚBLICA. DEVER DE ANÁLISE PELA COMISSÃO DE FINANÇAS E DEBATE ENTRE OS PODERES.

I. Relatório

Cuida o presente parecer acerca do Exame de Juridicidade do Projeto de Lei n.º 73/2021, de autoria do Chefe do Poder Executivo, cujo objeto consiste na abertura de crédito adicional extraordinário visando ao atendimento de despesas imprevisíveis e urgentes como aquelas decorrentes de estado de calamidade pública.

Ressalte-se que a presente proposição foi lida no expediente da sessão de 23 de agosto de 2021 e situa-se em condições de análise. É o que basta relatar, destarte passa-se a fundamentar.

II. Da Fundamentação

Sobre o Exame de Juridicidade, o jurista Luciano Henrique da Silva Oliveira explica ser a conformidade de determinada matéria ao Direito. Isto é, *"Uma matéria é jurídica se está em consonância com a Constituição, as leis, os princípios jurídicos, a jurisprudência, os costumes, enfim, com o Direito como um todo. Podemos entender a juridicidade em sentido amplo de uma proposição como o conjunto de sua constitucionalidade, sua regimentalidade e sua juridicidade em sentido estrito, esta abrangendo o atendimento aos atributos da norma legal, a legalidade, a aderência aos princípios jurídicos e a observância da técnica legislativa, além de outros aspectos de juridicidade."*[1]

Primeiramente, estabelece a Constituição da República Federativa do Brasil:

> Art. 30. Compete aos Municípios:
> I – legislar sobre assuntos de interesse local;
> (…)
> III – instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

Salienta-se que aos Municípios compete, legislar sobre peculiar interesse que envolve a administração municipal. No que diz respeito ao interesse local, *"O que define e caracteriza o "interesse local", inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União."*[2]

O célebre Min. do Supremo Tribunal Federal, Alexandre de Moraes, na obra Constituição do Brasil afirma que o *interesse local refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União).*[3]

Sinaliza-se, neste ponto, que a autonomia municipal erige-se à condição de princípio estruturante da organização institucional do Estado brasileiro, qualificando-se

1 OLIVEIRA, L. H. S. Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão nº 151). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 11 ago. 2014.
2 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 15ª ed. Editora Malheiros, São Paulo, 2006, p. 91.
3 Moraes, Alexandre de. *Direito constitucional*. - 34. ed. - São Paulo: Atlas, 2018, pp. 663-664.

como prerrogativa política, que, outorgada ao Município pela própria Constituição da República, somente por esta pode ser validamente limitada, consoante observa Hely Lopes Meirelles, em obra clássica de nossa literatura jurídica:

> *"A Autonomia não é poder originário. É prerrogativa política concedida e limitada pela Constituição Federal. Tanto os Estados-membros como os Municípios têm a sua autonomia garantida constitucionalmente, não como um poder de autogoverno decorrente da Soberania Nacional, mas como um direito Publico subjetivo de organizar o seu governo e prover a sua Administração, nos limites que a Lei Maior lhes traça. No regime constitucional vigente, não nos parece que a autonomia municipal seja delegação do Estado-membro ao Município para prover a sua Administração. É mais que delegação; é faculdade política, reconhecida na própria Constituição da República. Há, pois, um minimum de autonomia constitucional assegurado ao Município, e para cuja utilização não depende a Comuna de qualquer delegação do Estado-membro."*[4]

Sendo assim, o objeto da proposição reveste-se de constitucionalidade formal de natureza orgânica no que concerne à entidade produtora da matéria legislativa, *in casu*, o Município. Restando, portanto, a análise da matéria versada sob o aspecto formal subjetivo, isto é, da existência – ou não – de iniciativa privativa de órgão, bem como da constitucionalidade material – conformidade com o texto constitucional.

Sobre a deflagração do processo legislativo, estabelece a Constituição da República, como regra:

> Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
> (…)
> § 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.
>
> Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.
> (…)
> § 6º Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

4 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 15ª ed. Editora Malheiros, São Paulo, 2006, pp. 109-110.

Ademais, é firme o entendimento da jurisprudência quanto à necessidade de replicação compulsória das normas regedoras do processo legislativo pelos demais entes federados em decorrência do princípio da simetria, senão veja-se:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ. PREVISÃO DE NECESSIDADE DE EDIÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR. PROCESSO LEGISLATIVO. NORMAS QUE VERSAM SOBRE SERVIDOR PÚBLICO. SITUAÇÕES EM QUE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL EXIGE LEI ORDINÁRIA, **VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.** I – A inconstitucionalidade dos preceitos impugnados decorre da violação ao princípio da simetria, uma vez que a Constituição do Estado do Piauí exige a edição de Lei Complementar para o tratamento de matérias em relação às quais a Constituição Federal prevê o processo legislativo ordinário. **II – A jurisprudência reiterada desta Corte é no sentido de que o Estado – membro, em tema de processo legislativo, deve observância cogente à sistemática ditada pela Constituição Federal. Precedentes.** III – Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos III, VII, VIII, IX e X, e do paragrafo único do art. 77 da Constituição do Estado do Piauí.[5] **(grifou-se)**

Por isso, em virtude do Princípio da Simetria, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul[6] disciplina de forma idêntica a iniciativa do processo legislativo.

Logo, com relação à iniciativa reservada, ou não, para deflagrar o processo legislativo, salienta-se ter sido plenamente observada do ponto de vista do sujeito iniciador, restando somente considerações sob a ótica da constitucionalidade material, ou seja, a compatibilidade com o texto constitucional.

Sobre a compatibilidade substancial com o texto constitucional:

> Art. 167. São vedados:
> (…)
> § 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

5 ADI 2872, Relator(a): Min. EROS GRAU, Relator(a) p/ Acórdão: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011, DJe-170 DIVULG 02-09-2011 PUBLIC 05-09-2011 EMENT VOL-02580-01 PP-00001.

6 Art. 149. A receita e a despesa públicas obedecerão às seguintes leis, de iniciativa do Poder Executivo:
I – do plano plurianual;
II – de diretrizes orçamentárias;
III – dos orçamentos anuais.
§ 9.º A lei orçamentária não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, excluindo-se da proibição:
(…)
I – a autorização para a abertura de créditos suplementares;

Já na Lei Orgânica Municipal há a seguinte previsão:

> Art. 95 São vedados:
> (…)
> § 2º Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos 4 (quatro) meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.
> § 3º A abertura de créditos extraordinários somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de calamidade pública, **devendo ser convertida em lei no prazo de trinta dias. (grifou-se)**

Corroborando, em atendimento ao dispositivo constitucional, estabelece a Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964:

> **Art. 40. São créditos adicionais, as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.**
>
> **Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:**
> I – suplementares, os destinados a refôrço de dotação orçamentária;
> II – especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;
> **III – extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.**
>
> **Art. 44. Os créditos extraordinários serão abertos por decreto do Poder Executivo, que dêles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo**.
>
> **Art. 45. Os créditos adicionais terão vigência adstrita ao exercício financeiro em que forem abertos, salvo expressa disposição legal em contrário, quanto aos especiais e extraordinários**. **(grifou-se)**

Nesse sentido, impende salientar que os créditos adicionais extraordinários serão abertos por decreto do Poder Executivo, que deles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo, segundo as normas gerais de Direito Financeiro, contidas na Lei Nacional n.º 4.320/1964 recepcionada material e formalmente pela Constituição da República.

Corroborando, a Lei Orgânica Municipal em seu §3º, no art. 95, prevê, aplicando o sentido de “imediato conhecimento ao Poder Legislativo”, a hipótese de promulgação da lei ratificadora do crédito adicional extraordinária num prazo máximo de 30 dias após a publicação do decreto de abertura do referido crédito.

O jurista Harrison Leite, na obra Manual de Direito Financeiro, explica que *"em se tratando de Estados e Municípios, normalmente a disciplina desse tema está na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Quanto ao instrumento em que é veiculado, se através de medida provisória ou através de decreto, o tema· não é pacífico, tendo em vista o acalorado e divergente debate acadêmico sobre o cabimento de medida provisória nos níveis estadual e municipal"*[7].

Os doutrinadores que defendem o cabimento de medida provisória encontram razão *na autonomia dos entes federados, reconhecida pela Constituição Federal, desde que os mesmos limites positivos (urgência e relevância) e negativos (matérias não passíveis dessa espécie legislativa, elencadas no § 1° do art. 62) sejam observados na Constituição Estadual e na Lei Orgânica do Município*[8].

Contudo, o eminente jurista afirma que *"quando não houver previsão expressa desse instrumento normativo, os créditos extraordinários são abertos por decretos do Executivo e posteriormente comunicados ao Legislativo, nos termos do art. 44 da Lei n. 4.320/65"*[9].

III. Conclusão

Diante do todo exposto, feitas as singelas observações, a Procuradoria opina pela Juridicidade no tocante à presente proposição, isto é, plenamente constitucional, legal e regimental, permitindo o prosseguimento do devido processo legislativo, contudo, convém recomendar que o Poder Executivo e o Poder Legislativo observem o prazo contido no §3º, do art. 95, da Lei Orgânica Municipal, isto é, da promulgação da lei ratificadora dos termos contidos no decreto de abertura de crédito extraordinário, num prazo de 30 dias contados da publicação do referido ato administrativo.

Finalmente, convém salientar que a matéria estará apta à inclusão na ordem do dia a partir da quinta sessão ordinária subsequente à leitura no expediente. Nesse

7 Leite, Harrison. *Manual de Direito Financeiro*. 5. ed. rev. Ampl. e atual. Salvador: Editora Juspodivm, 2016. pp 118-119.
8 Leite, Harrison. *Manual de Direito Financeiro*. 5. ed. rev. Ampl. e atual. Salvador: Editora Juspodivm, 2016. pp 118-119.
9 Leite, Harrison. *Manual de Direito Financeiro*. 5. ed. rev. Ampl. e atual. Salvador: Editora Juspodivm, 2016. pp 118-119.

sentido é o disposto no art. 150, §7º, do Regimento Interno[10].

É o expedito parecer que se submete à apreciação.

Novo Hamburgo, 02 de setembro de 2021.

SERPRO
Assinado Digitalmente por:
WEDNER DE AQUINO LACERDA
Assinado em:
02/09/2021
Sua autenticidade pode ser confirmada no endereço:
<http://www.serpro.gov.br/assinador-digital>

Wedner Lacerda
Procurador
OAB/RS n.º 95.106

SERPRO
Assinado Digitalmente por:
DEIWID AMARAL DA LUZ
Assinado em:
03/09/2021
Sua autenticidade pode ser confirmada no endereço:
<http://www.serpro.gov.br/assinador-digital>

Deiwid Amaral da Luz
Procurador-Geral
OAB/RS n.º 95.241

10 Art. 150.
(…)
§7º. Qualquer projeto somente poderá ser incluído para apreciar na Ordem do Dia a partir da quinta Sessão Ordinária subseqüente àquela em que tenha sido lido no Expediente, salvo deliberação em contrário, aprovada por 2/3 (dois terços) dos Vereadores.