



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 101/2017

PARECER JURÍDICO PRÉVIO Nº 150/2017

**PARECER JURÍDICO PRÉVIO AO
PROJETO DE LEI Nº 061/2017,
QUE DISPÕE SOBRE A
ABERTURA DE CRÉDITO
ADICIONAL SUPLEMENTAR NO
ORÇAMENTO VIGENTE E
DETERMINA OUTRAS
PROVIDÊNCIAS.**

1) RELATÓRIO

Foi encaminhado por meio do Memo nº 082/2017 – Apoio Adm PG/CMP, o Projeto de Lei nº 061/2017, de autoria do Executivo, que dispõe sobre a abertura de Crédito Adicional Suplementar no Orçamento vigente e determina outras providências, que por força do § 1º do art. 241 do Regimento Interno desta Casa, haverá que ser exarado Parecer Jurídico Prévio.

Em sede de justificativa o Executivo argumenta que “a abertura do referido crédito se faz necessária para atender à insuficiência de saldo orçamentário para arcar com as despesas do pessoal dos órgãos municipais da Administração Pública Direta e Indireta, seus encargos sociais e auxílio alimentação”.

O proponente junta ao processo o Anexo I (fls. 04/08) concernente de planilha demonstrativa informando para onde os recursos orçamentários serão alocados e o Anexo II concernente de planilha demonstrativa informando de onde os recursos orçamentários serão anulados.

É o breve relatório.

2) FUNDAMENTAÇÃO

Importa mencionar em princípio, que a fase de Parecer Prévio implica o recebimento regular da Proposição, aferida pela Diretoria Legislativa com base nos critérios estabelecidos no art. 196 do Regimento Interno, inclusive com relação ao acompanhamento obrigatório de cópia digitalizada, ainda que dos anexos, quando for o caso.

Nos moldes do art. 40 da Lei 4.320/64, os créditos adicionais são autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento. E no art. 41, inciso I, diz que os créditos adicionais suplementares são aqueles destinados a reforço de dotação orçamentária.

2.1 – Quanto a competência legislativa

Regra geral, as leis que dispõem sobre matéria orçamentária são de “iniciativa privativa” do prefeito municipal, nos termos do art. 61, § 1º, inciso II, alínea “b”, da Constituição Federal, e o art. 100, da Lei Orgânica Municipal.

O preceito vale para todas as leis que tratam de matéria orçamentária: planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamentos anuais e créditos adicionais (suplementares e especiais).

Os créditos adicionais extraordinários são exceções, pois são abertos por decreto do Executivo, que deles dará imediato conhecimento ao Legislativo, e servem para custear despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública (arts. 41, inciso III, e 44, da Lei 4320/1964, e art. 167, § 3º, da Constituição Federal).

A doutrina costuma diferenciar entre iniciativa legislativa privativa e iniciativa legislativa exclusiva, sendo que a primeira admite a participação concorrente de outra pessoa ou órgão, enquanto que a segunda é atribuída a uma entidade apenas, com eliminação das demais.

As constituições dos entes federativos geralmente utilizam a locução iniciativa privativa para se referirem à atribuição do Chefe do Executivo de começar o processo legislativo em matéria orçamentária, significando dizer, se aceita a diferenciação exposta, que, no âmbito municipal, além do prefeito, outras pessoas podem ser autorizadas a apresentar projetos de leis relativos a matérias orçamentárias.

O Tribunal de Contas do Paraná entende que a Câmara possui iniciativa legislativa em matéria orçamentária nos seguintes termos: abertura de créditos adicionais suplementares em seu próprio orçamento, desde que a fonte de custeio seja a anulação parcial ou total de suas próprias dotações orçamentárias (ou seja, remanejamento de dotações).

O art. 7º, inciso I, da Lei 4320/1964, faculta a inclusão, na lei orçamentária anual, de dispositivo que consinta ao executivo abrir créditos adicionais suplementares até determinada importância, e tal permissão pode, eventualmente, ser estendida ao legislativo. Nessa hipótese, o Executivo (e o

Legislativo) pode abrir créditos suplementares, através de decretos (ato da mesa executiva, no segundo caso), sem necessidade de lei, uma vez que a autorização já está contida no próprio orçamento. Confira-se a lição da doutrina especializada¹:

Assim, toda vez que ficar constatada a inexistência ou a insuficiência orçamentária para atender a determinada despesa, o Executivo, terá a iniciativa das leis que autorizem os créditos adicionais, especiais e suplementares e, posteriormente à sua aprovação pelo Legislativo, efetivará sua abertura por decreto.

Entretanto, a fim de evitar burocracia, a Lei n. 4.320, no seu art. 7º, I, e a Constituição do Brasil, pelo art. 167, § 8º, autorizam a inclusão, na lei do orçamento, de dispositivo que permite ao executivo abrir créditos suplementares até determinado limite. Assim, sendo, o Executivo tem competência legal para abrir créditos suplementares, através de decretos, sem, entretanto, ouvir necessariamente o Legislativo, uma vez que a competente autorização já lhe é dada na própria lei do orçamento.

Ocorre, no entanto, que o limite fixado para a abertura dos créditos suplementares pode esgotar-se. Neste caso, então, o executivo terá necessidade de pedir nova autorização ao Legislativo, ou tantas autorizações quantas forem necessárias para abertura de novos créditos suplementares.

Em síntese, a autorização concedida na lei do orçamento, para a abertura dos créditos suplementares, é válida até o limite fixado naquele instrumento, conforme o disposto no art. 7º, inciso I, desta lei.

Os créditos especiais, por se referirem a despesas novas, serão sempre autorizados previamente por lei e abertos por decreto do Executivo.

Os créditos suplementares e especiais poderão ser autorizados e abertos em qualquer época do ano, desde que a Lei Orgânica dos Municípios não estabeleça prazo para tal.

Lembramos, entretanto, que se faz necessária uma distinção:

1- a autorização é dada em lei;

2- a abertura dos créditos adicionais, especiais e suplementares, por decreto do Executivo.

Importa registrar que a autorização contida no art. 7º, inciso I, da Lei 4320/1964 direciona-se exclusivamente aos créditos adicionais suplementares. Estão excluídos, portanto, os créditos adicionais especiais, que, por se referirem a despesas novas, serão sempre autorizados previamente por lei e, em regra, abertos por decreto do executivo.

¹ MACHADO JÚNIOR, J. Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. A Lei 4.320 Comentada. 25ª ed. IBAM: Rio de Janeiro, 1993, p. 90/91.



Nesse passo, entendo que a competência para iniciar o processo legislativo de abertura de créditos adicionais suplementares é tema comum tanto ao Executivo quanto ao Legislativo e, conseqüentemente, no caso vertente, não há nenhuma ilegalidade ou inconstitucionalidade a ser apontada.

2.2 – Do conteúdo do Projeto

O cerne do Projeto de Lei é a solicitação de autorização do Legislativo para que o Executivo abra crédito adicional suplementar até o limite de **16% (dezesseis por cento)** do orçamento vigente², que pelo que consta dos Anexos I e II tal suplementação atingirá o montante de **R\$ 160.800.000,00** (cento e sessenta milhões e oitocentos mil reais).

A despesa orçada para pessoal e encargos sociais do Executivo para o exercício de 2017 foi de **R\$ 318.184.554,00** (trezentos e dezoito milhões, cento e oitenta e quatro reais e quinhentos e cinquenta e quatro reais), conforme consta do Anexo "*Natureza da Despesa Segundo as Categorias Econômicas Consolidação Geral*" da Lei nº 4.683, de 28 de dezembro de 2016, que estima a Receita e Fixa a Despesa do Município de Parauapebas, para o Exercício de 2017 e dá outras providências.

A mesma lei, em seu art. 8º, concedeu ao Executivo e ao Legislativo a autorização para abrir créditos adicionais suplementares até o limite de 20% (vinte por cento) da despesa geral fixada no orçamento, importando em **R\$ 201.000.000,00** (duzentos e um milhões de reais) a mais:

Art. 8º. Em observância ao que preceituam as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2017, aprovadas pela Lei de nº 4.676, de 25 de julho de 2016, ficam autorizados os Poderes Executivo e Legislativo a abrir créditos adicionais suplementares ao Orçamento Fiscal da Seguridade Social até o limite de 20% (vinte por cento) da despesa geral fixada no art. 4º desta Lei, observado o disposto no art. 43 da Lei Federal 4.320, de 17, de março de 1964.

Insta mencionar que o presente projeto de crédito adicional suplementar não importa em elevação dos valores globais do orçamento, vez que a fonte de recursos a ser utilizada para a suplementação é a anulação de dotações orçamentárias, conforme consta dos anexos I e II.

Entretanto, mesmo não inflando os valores do orçamento, o Projeto de Lei traz comprometimentos severos para diversas áreas importantes do governo, sendo suprimidos programas e ações de vital importância para o desenvolvimento do município e da vida do cidadão, no afã de viabilizar recursos para pagamento de uma folha de pessoal e encargos com forte tendência de crescimento, se considerarmos que os valores orçados e os autorizados não foram suficientes para face à demanda criada, tendo o Chefe do Executivo, que valer do presente instrumento.

² Segundo o art. 2º da Lei Municipal nº 4.683, de 28 de dezembro de 2016, A Receita Total estimada nos Orçamento Fiscal e da Seguridade Social do município é de **R\$ 1.005.000.000,00** (Um bilhão e cinco milhões de reais).

Projetos dessa natureza já tramitaram e já foram aprovados todos os anos e por diversas vezes aqui nesta Casa de Leis, sem que o Legislativo de fato exerça o seu papel fiscalizador de acompanhar a execução orçamentária, seja por desconhecimento ou interesse, seja por que os dados da execução orçamentária, não obstante o portal da transparência, não têm sido disponibilizados pelo Executivo.

Disso resulta a dificuldade de se conferir se os dados/números apresentados pelo proponente são verdadeiros ou não, sugerindo a imperiosa necessidade de que o Legislativo exerça com maior propriedade esse controle fiscalizatório fazendo constar em Lei específica ou na Lei Orgânica que sejam instalados 15 pontos do programa usado pelo Executivo para a execução orçamentária, um ponto em cada gabinete de vereador, com senha de acesso disponível para consultar todos os dados, integralmente.

Quanto ao texto legal do Projeto de Lei, amolda-se aos ditames da LC 95/98, com pequenas correções que serão objeto de observação em sede de redação final, se aprovada for a proposição.

Do ponto de vista formal vejo que o Projeto pode prosperar, por entender que a competência para iniciar o processo legislativo pertence tanto ao Executivo quanto ao Legislativo, como evidenciado alhures, conferindo ao Projeto, nesse passo, legalidade e constitucionalidade.

Do ponto de vista material entendo que a essência do Projeto de Lei tem linhagem legal e constitucional.

Ressalta-se, por fim, que o quórum de deliberação do Projeto em questão é de maioria simples, conforme preleciona o § 2º do art. 49 do Regimento Interno da Câmara Municipal, e em única discussão e votação na forma do que dispõe o § 2º do art. 249 do Regimento Interno.

3) CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto esta Procuradoria Especializada de Assessoramento Legislativo, **entende, conclui e opina pela constitucionalidade e legalidade**, do Projeto de Lei nº 061/2017, de autoria do Executivo, que dispõe sobre a abertura de Crédito Adicional Suplementar no Orçamento vigente e determina outras providências.

É o parecer, smj da autoridade superior.

Parauapebas/PA, 08 de novembro de 2017.



Nilton César Gomes Batista
Procurador Legislativo
Mat. 0012011


PODER LEGISLATIVO
Câmara Municipal dos Ver. de Parauapebas
Jeanny Luce da Silva Freitas Frateschi
Procuradora Geral Legislativo
Portaria nº 024/2017