



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA ESPECIALIZADA ADMINISTRATIVA E DE PESSOAL
PARECER INTERNO Nº 014/2019

PARECER JURÍDICO Nº 072/2019

PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 027/2019, DE
AUTORIA DO PODER EXECUTIVO, QUE
AUTORIZA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO
MUNICIPAL A PROCEDER À ABERTURA DE
CRÉDITO ADICIONAL ESPECIAL AO ORÇAMENTO
GERAL DO MUNICÍPIO.

Interessado: DIRETORIA LEGISLATIVA

I - Relatório:

Aportam na Procuradoria Especializada Administrativa e de Pessoal, por via do Expediente Interno nº 086/2019, os autos do Projeto de Lei Ordinária nº 027/20149, de autoria do Prefeito Municipal, que “Autoriza ao Chefe do Poder Executivo Municipal a proceder à abertura de crédito adicional especial ao orçamento geral do município”.

Sucedendo o corpo da proposição (fls. 02), evidenciam-se a justificativa da medida (fls. 03), o relatório de estimativa do impacto orçamentário-financeiro da proposta (fls. 04/06), o quadro de detalhamento da despesa (fls. 07) e a declaração de adequação orçamentária, financeira e de compatibilidade (fls. 08).

O processo está regularmente autuado e desenvolvido em ordem cronológica. Certidão da lavra do Diretor Legislativo atesta o cumprimento das disposições do artigo 196 do Regimento Interno (fls. 09). A proposição foi lida em sessão plenária ordinária de 28 de maio de 2019, estando submetida ao regime ordinário de tramitação. De conformidade com o trâmite regimental, veio para parecer prévio, a teor do que determina o artigo 241, parágrafo 1º, do Regimento Interno desta Casa Legislativa.

É o relatório.

Chah 1 *[Signature]*



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA ESPECIALIZADA ADMINISTRATIVA E DE PESSOAL
PARECER INTERNO Nº 014/2019

II - Análise Jurídica:

II.1 - Da Forma:

O presente Projeto de Lei Ordinária tem por escopo autorizar o Chefe do Poder Executivo Municipal a abrir crédito adicional especial ao orçamento vigente, para o fim específico de viabilizar a implantação e operacionalização das ações do Fundo Municipal de Iluminação Pública, criado pela Lei Municipal nº 4.715, de 22 de novembro de 2017.

O objeto da proposição insere-se no rol da competência legislativa municipal, porquanto trata de assunto de interesse local, nos termos dispostos na Lei Orgânica Municipal. Vejamos:

Art. 8º Ao Município de Parauapebas compete prover tudo quando diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe privativamente as seguintes atribuições:

(...)

IV - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, **bem como aplicar suas receitas**, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; (Destaquei)

A iniciativa indubitavelmente pertence ao Chefe do Poder Executivo, tanto porque a matéria de fundo guarde relação com o orçamento municipal e a organização administrativa do Município (artigo 53, incisos I e V, LOM) e esteja relacionada dentre as atribuições privativas do Prefeito (artigo 71, incisos XXVIII e XXXII, LOM), quanto porque compete à Câmara, nos exatos termos da Lei Orgânica, “votar o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, bem como autorizar a abertura de créditos suplementares e especiais”, conforme regra encartada em seu artigo 12, inciso IV e reproduzida no artigo 4º, inciso II, da Resolução nº 008/2016.

Ultrapassado o ponto, há que se observar que o projeto de lei ordinária é a proposição hábil à pretensão do autor, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Parauapebas, tal que a matéria não faz parte do rol exigente de quórum deliberativo diferenciado, nos termos do que prevê o Regimento Interno desta Casa, *in verbis*:



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA ESPECIALIZADA ADMINISTRATIVA E DE PESSOAL
PARECER INTERNO Nº 014/2019

Art. 222 Projeto de lei é a proposição que tem por fim regular toda matéria legislativa de competência do município e sujeita à sanção do Prefeito.

§ 1º As leis podem ser:

- I - ordinárias, aprovadas por maioria simples;
- II - complementares, aprovadas por maioria absoluta.

§ 2º São necessariamente aprovados por lei complementar:

- I - código de obras;
- II - código tributário;
- III - código de posturas;
- IV - plano diretor;
- V - código ambiental;
- VI - estatuto do servidor público.

Por fim, quanto à forma escrita da proposição, anoto que esta desenvolveu-se em consonância com as prescrições da Lei Complementar nº 95/1998, que dispõe normas sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação de leis e outros atos normativos, inexistindo, portanto, óbice formal à sua apreciação pelo Plenário desta Casa.

II.2 - Da Matéria:

A proposição em análise apresenta seis artigos que cuidam, em resumo, de autorizar o Chefe do Poder Executivo Municipal a abrir crédito adicional especial ao orçamento vigente (Lei Municipal nº 4.768/2019) (art. 1º), em cujo programa pede-se a inclusão das dotações constantes no presente projeto (art. 2º), com recursos provenientes do remanejamento de saldos orçamentários descritos no Anexo II da proposta (art. 3º). Os artigos 4º e 5º tratam das alterações complementares à aprovação ora pleiteada e o artigo 6º consigna a data de entrada em vigor da norma.

Pois bem. Sabe-se que o orçamento não é peça imutável, podendo ser ajustado durante o curso de sua execução - observada a legalidade -, o que normalmente ocorre pelo dimensionamento insuficiente de recursos para determinadas despesas ou pela verificação da necessidade de novos gastos, não previstos na peça originária, o que demanda correção via reforço de recursos ou

Handwritten signature and the number 3.



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA ESPECIALIZADA ADMINISTRATIVA E DE PESSOAL
PARECER INTERNO Nº 014/2019

inserção de novas dotações. Também são causas comuns das alterações orçamentárias a ocorrência de fatos imprevisíveis que exijam um maior aporte de recursos financeiros em certas dotações para atender a situações emergenciais, bem como as decisões político-administrativas que promovam modificações estruturais nos órgãos ou repriorizações de programas e gastos para atender a novas diretrizes governamentais.

Tratando das ocorrências ensejadoras de modificações ao orçamento em vigor, os professores Heraldo da Costa Reis e José Teixeira Machado Júnior¹ destacam: a) variações de preços de mercado dos bens e serviços a serem adquiridos para consumo imediato ou futuro; b) incorreções no planejamento, programação e orçamentação das ações governamentais; c) omissões orçamentárias; d) fatos que independem da ação volitiva do gestor; e) reforma administrativa; f) repriorizações das ações governamentais; e g) repriorizações dos gastos públicos.

As ocorrências acima elencadas, não obstante tenham em comum o fim de permitir a modificação do orçamento vigente, diferenciam-se substancialmente quanto ao mecanismo deflagrador de tais alterações orçamentárias. Neste sentido, a referida doutrina:

“(...) Os quatro primeiros motivos dão margem ao aparecimento dos créditos adicionais nas formas estabelecidas no artigo em análise.

Os três últimos, entretanto, provocam alterações completamente diferentes dos anteriores, dando margem a reformulações nos três níveis de programação - institucional, programática e de gastos - sob as denominações de remanejamento, transposições e transferências de recursos de uma dotação para outra ou de um órgão para outro órgão, conforme disposto no art. 167, VI, da Constituição da República.”²

Na visão dos renomados autores, assim, os mecanismos previstos nos incisos V e VI do artigo 167 da Carta Magna consubstanciam meios distintos de alteração do orçamento, cujo manejo tem relação direta com o fato desencadeador da necessidade.

¹ REIS, Heraldo da Costa. JÚNIOR, José Teixeira Machado. A Lei 4.320 Comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal. 35ª Ed. Editora Lumen Juris. Rio de Janeiro: 2015.

² REIS, Heraldo da Costa. JÚNIOR, José Teixeira Machado. Op. cit.

Handwritten signature and the number 4.



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS
PROCURADORIA ESPECIALIZADA ADMINISTRATIVA E DE PESSOAL
PARECER INTERNO Nº 014/2019

No que atine aos créditos adicionais, o artigo 40 da Lei Federal nº 4.320/1964 traz a seguinte definição: “são créditos adicionais as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento”. Na mesma toada, os créditos especiais – espécie do gênero crédito adicional – destinam-se a despesas para as quais não haja, na lei orçamentária, previsão de dotação específica. Demandam a reestruturação da programação prevista na lei originária, tanto para suprimir dotações – ou reduzir valores nelas consignados – que servirão de aporte para as novas dotações, bem como para inserir na LOA os novos programas e ações a serem executados. A Constituição da República traça as balizas mínimas de observância obrigatória para as modificações orçamentárias desta natureza, encartadas em seu artigo 167:

Art. 167 São vedados:

(...)

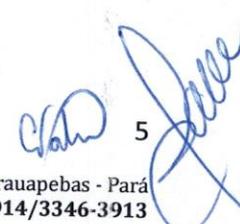
V – a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

(...)

§ 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 quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

Assim, conforme as normas consignadas na Carta Magna, a abertura de tais créditos, para além da competente autorização legislativa, é condicionada à existência de recursos financeiros disponíveis para fazer face à despesa, vigendo, via de regra, somente no exercício financeiro em que autorizada. Na prefalada Lei Federal nº 4.320/1964 encontramos tratamento minudente da matéria, tendo sido previstas, forte nos artigos 40 a 46, outras condicionantes de validade da alteração orçamentária, dentre as quais destaco as fontes de recursos passíveis de utilização:

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.

 5



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS
PROCURADORIA ESPECIALIZADA ADMINISTRATIVA E DE PESSOAL
PARECER INTERNO Nº 014/2019

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

- I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;
- II - os provenientes do 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 realiza-las.

Face ao exposto, temos assentadas as seguintes premissas que autorizam a abertura de créditos adicionais especiais ou suplementares:

- a) a ocorrência de um fato gerador da necessidade de alteração do orçamento, que pode subsumir-se em variações de preços de mercado dos bens e serviços a serem adquiridos para consumo imediato ou futuro, incorreções no planejamento, programação e orçamentação das ações governamentais, omissões orçamentárias ou outros fatos que independem da vontade do gestor;
- b) que as dotações necessárias não tenham sido computadas ou tenham sido previstas de modo insuficiente na lei orçamentária;
- c) que o projeto apresente exposição justificativa;
- d) que haja indicação dos recursos correspondentes, que podem advir das seguintes fontes: superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, excesso de arrecadação, anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, ou produtos de operações de crédito autorizadas.

Dito isto, aponta-se um grave defeito na proposição ora analisada. Explico. As fontes passíveis de destinação de recursos financeiros para créditos especiais ou suplementares estão exaustivamente arroladas nos incisos do artigo 43, sendo que o remanejamento de recursos não está entre as proveniências autorizadas, não podendo ser confundido com a anulação de despesa. Nesse sentido, nos ensinam os Professores Heraldo da Costa Reis e José Teixeira Machado Júnior:

“(…) Necessário observar que essas anulações não têm a mesma conotação e conceitos de remanejamentos, transposições e transferências de que trata o

6



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA ESPECIALIZADA ADMINISTRATIVA E DE PESSOAL
PARECER INTERNO Nº 014/2019

inciso VI, do art. 167, da Constituição do Brasil por terem objetivos completamente diferentes, ainda que possam ter em comum a realocação de recursos orçamentários.”³

A anulação de dotação é a extirpação de uma determinada despesa da peça orçamentária, com a subsequente liberação dos recursos a ela atrelados, que poderão ou não ser vertidos para outra dotação. A anulação decresce a despesa geral consignada no orçamento, salvo se os valores anulados forem direcionados para fazer face a outra despesa não consignada - ou insuficientemente consignada - no orçamento. Noutro giro, o remanejamento não importa em supressão de valores da peça orçamentária, mas em mera movimentação de recursos entre órgãos ou programas. Não há, em uma interpretação literal do remanejamento⁴, a liberação de valores firmados em orçamento, o que inviabiliza a abertura de créditos, suplementares ou especiais, que demandam a existência de recursos disponíveis para fazer face à nova despesa pretendida.

Não se olvida, por certo, a confusão na prática cotidiana entre anulação e remanejamento, especialmente tendo em vista que ambos desaguam na realocação de recursos dentro da peça orçamentária, como bem ilustra o seguinte escólio do Professor Isaac Newton Carneiro, ao discorrer sobre o remanejamento, a transposição e a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, ou de um órgão para outro:

“O procedimento, nestes casos, é simples: o ato legal - a lei orçamentária ou uma lei específica que se refira ao orçamento - permitirá que o Chefe do Executivo anule determinadas despesas e indique que estes recursos anulados - pois não foram ali utilizados - passem a ser designados para outra despesa, àquela que não tem mais valores orçamentários suficientes. Porém, tal qual outros casos vistos acima, a transposição de recursos sem que haja a devida autorização configura-se em grave violação à lei de

³ REIS, Heraldo da Costa. JÚNIOR, José Teixeira Machado. Op. cit.

⁴ Segundo Heraldo da Costa Reis e José Teixeira Machado Júnior: “(...) os remanejamentos ocorrem sempre no âmbito da organização. Assim, se porventura uma reforma administrativa prevê a extinção de um órgão e a institucionalização de outro para a sua substituição, é evidente que só se deve realocar os remanescentes orçamentários do órgão extinto para o novo.”

7



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS
PROCURADORIA ESPECIALIZADA ADMINISTRATIVA E DE PESSOAL
PARECER INTERNO Nº 014/2019

orçamento, sugerindo, deste modo, medidas sancionatórias, como já vimos antes nos casos de uso de recursos públicos sem autorização legislativa.”⁵

Não obstante, tratam-se, como visto, de meios distintos de realocação de recursos consignados em lei orçamentária, sendo necessário, portanto, analisar a necessidade aventada pelo gestor para identificar o meio correto de movimentação de recursos na lei orçamentária. É o que defende o oportuno escólio dos professores Heraldo da Costa Reis e José Teixeira Machado Júnior:

“Por muito tempo pensou-se que as alterações orçamentárias se refletissem exclusivamente nos créditos adicionais. Entretanto, a prática vem demonstrando que não é verdade, e a própria Constituição da República de 1988, conforme dispositivo já mencionado, aceitou e ratificou esta situação com a introdução de novos conceitos sobre as realocações de recursos orçamentários, mediante remanejamentos, transposições e transferências (...).”⁶

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais trilha no sentido de reconhecer a efetividade dos instrumentos de movimentação orçamentária consignados no artigo 167, VI, da Constituição, conforme se extrai do excerto adiante transcrito, onde se evidenciam as hipóteses que autorizam o remanejamento de recursos, em detrimento da abertura de créditos especiais:

“(...) Além dos créditos adicionais, existem ainda três outros instrumentos predispostos à modificação do orçamento, que são os mecanismos de realocação orçamentária, previstos no art. 167, VI, da Constituição, quais sejam, o remanejamento, a transposição e a transferência de recursos financeiros.

Explicando a definição e a diferença de cada um desses instrumentos, J. R. Caldas Furtado ensina o seguinte:

a) Remanejamentos são realocações na organização de um ente público com destinação de recursos de um órgão para outro. Podem ocorrer, por exemplo, numa reforma administrativa. A extinção de um órgão pode levar

⁵ CARNEIRO, Isaac Newton. Manual de Direito Municipal de Brasileiro. P&A Editora. Salvador: 2016.

⁶ REIS, Heraldo da Costa. JÚNIOR, José Teixeira Machado. Op. Cit.

8



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA ESPECIALIZADA ADMINISTRATIVA E DE PESSOAL
PARECER INTERNO Nº 014/2019

a Administração a decidir pelas realocações das atividades, inclusive dos respectivos programas de trabalho, recursos físicos e orçamentários, para outros órgãos, sejam da administração direta, sejam da administração indireta. Nesse caso, não cabe a abertura de crédito adicional especial para cobertura de novas despesas, uma vez que as atividades já existem, inclusive os respectivos recursos não financeiros. Entretanto, se, por exemplo, houver a necessidade da criação de um cargo novo, a ser custeado com recursos ainda não contemplados no orçamento, a Administração deverá providenciar a abertura de um crédito adicional para atender a essa despesa, mediante a indicação dos recursos disponíveis;”⁷

Consoante se extrai da justificativa apresentada à proposição em análise, a finalidade do Poder Executivo é a de realocar recursos para possibilitar a descentralização, implantação e operacionalização das ações do Fundo Municipal de Iluminação Pública, criado em 2017 pela Lei Municipal nº 4.715, vinculado à Secretaria Municipal de Serviços Urbanos, em cujo orçamento-programa constam as dotações a serem direcionadas ao Fundo. Tal ação, salvo melhor juízo, corresponde a uma reformulação orçamentária a nível institucional, ou seja, a Administração pretende deslocar parte das atividades relativas à iluminação pública – e, conseqüentemente, das despesas a ela inerentes – da SEMURB para o Fundo, não havendo, na prática, anulação das dotações ou criação de novas despesas, mas apenas a transferência de dotações entre os órgãos.

Não se vislumbram novas ações orçamentárias, menos ainda a disponibilização de recursos para cobertura das mesmas. O programa de trabalho já existe na lei orçamentária em vigor, apenas a competência para sua execução será deslocada para outra unidade orçamentária. Estamos, assim, diante de situação que autoriza a realocação de recursos dentro da lei orçamentária mediante o instituto do remanejamento, desautorizando a abertura de créditos adicionais especiais, conforme corrobora a lição do professor José de Ribamar Caldas Furtado:

“(...) Agora uma questão da maior importância para o sistema orçamentário brasileiro: pode o Chefe do Executivo utilizar créditos adicionais

⁷ TCEMG. Princípio da exclusividade: impossibilidade de autorização prévia de remanejamento de recursos pela lei orçamentária. Consulta nº 862.749, Relator Conselheiro Cláudio Terrão, aprovada em 25/06/2014. Revista TCEMG. Disponível em: <https://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/2830.pdf>.



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS
PROCURADORIA ESPECIALIZADA ADMINISTRATIVA E DE PESSOAL
PARECER INTERNO Nº 014/2019

suplementares ou especiais para realocar recursos nos casos típicos de remanejamento, transposição ou transferências? A resposta é não. É princípio basilar da hermenêutica jurídica que a lei não contém palavras inúteis. Tratando-se de termos constantes na Lei Fundamental, esse argumento de interpretação fica ainda bem mais contundente. O certo é que, se diferente fosse, nenhum valor teriam os termos do artigo 167, VI, da Constituição Federal.”⁸

Noutro giro, ainda que se quisesse admitir a abertura dos créditos adicionais especiais para levar a cabo o intento objeto do projeto de lei em questão, estão patentes sua inconstitucionalidade e ilegalidade, visto que deixa de atender aos comandos inscritos no artigo 167, inciso V, da Constituição Federal e no artigo 43, *caput* e parágrafo 1º, da Lei Federal nº 4.320/1964, por não indicar, dentre as fontes de recursos autorizadas por lei, aquela que disponibilizará os recursos para fazer face aos créditos pleiteados.

III - Conclusão:

À vista de todo o exposto, esta Procuradoria **ENTENDE, CONCLUI e OPINA** pela inconstitucionalidade e ilegalidade do Projeto de Lei nº 027/2019, por afronta aos artigos 167, inciso V, da Constituição Federal e 43, *caput* e parágrafo 1º, da Lei Federal nº 4.320/1964.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Parauapebas/PA, 05 de junho de 2019.

Dra. Aiane Paula Araújo
Procuradora Legislativa
Mat 034/2012

PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS
Dr. Celso Valério N. Pereira
Procurador Geral Legislativo
Port. 072/2019

⁸ FURTADO, José de Ribamar Caldas. Créditos adicionais versus transposição, remanejamento ou transferência de recursos. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/7715/creditos-adicionais-versus-transposicao-remanejamento-ou-transferencia-de-recursos>.