



PARECER JURÍDICO Nº 245/2020

**PARECER JURÍDICO À EMENDA SUBSTITUTIVA
Nº 299/2020, DE AUTORIA DO VEREADOR
ZACARIAS DE ASSUNÇÃO VIEIRA MARQUES, AO
PROJETO DE LEI Nº 073/2020, QUE ESTIMA A
RECEITA E FIXA A DESPESA DO MUNICÍPIO DE
PARAUAPEBAS PARA O EXERCÍCIO DE 2021 E
DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.**

1. DO RELATÓRIO

Tratam-se os presentes autos da Emenda Substitutiva nº 299/2020 ao Projeto de Lei nº 073/2020, que Estima a Receita e fixa a Despesa do Município de Parauapebas para o exercício de 2021 e dá outras providências, de autoria do Vereador Zacarias de Assunção Vieira Marques, protocolado em 22 de dezembro de 2020 na Diretoria Legislativa.

Foi encaminhado pela Diretoria Legislativa, em 22 de dezembro de 2020, a esta Procuradoria Geral, a Emenda Substitutiva nº 299/2020 ao Projeto de Lei nº 073/2020, que por força do § 1º do art. 241 do Regimento Interno desta Casa, haverá de ser exarado Parecer Jurídico para analisar os aspectos formais e materiais da proposição.

É o breve relatório.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

Importa mencionar, em princípio, que a fase de Parecer Jurídico 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, inclusive dos anexos, quando for o caso.

2.1. Quanto a competência legislativa

A competência para iniciar o processo legislativo no caso em tela é privativa do Legislativo Municipal, vez que é garantido aos membros do Poder Legislativo o poder de emendar.]

A apresentação de emendas, encarada pelo Profº. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, "como uma iniciativa acessória ou secundária, segundo o direito positivo brasileiro é a proposta de direito novo já proposto, sendo reservado aos membros do Poder Legislativo o poder de emendar"(Do Processo Legislativo. São Paulo: Saraiva. 3. ed., 1995).

Por ser o Legislativo o veiculador da vontade popular, a ele é conferido como função típica e exclusiva, o poder de emendas aos projetos cuja iniciativa seja ou não de sua competência. É o Texto Constitucional da República que assegura o poder de emenda, ao mesmo tempo que o limita em determinadas hipóteses, nos termos do art. 63.

O direito de emendar constitui parte fundamental do poder de legislar; sem ele o Legislativo se reduziria a um simples ratificador da vontade do titular da iniciativa ou em simples votante.

2.2. Do conteúdo do Projeto

O cerne da Proposição consubstanciada é substituir o percentual requerido pelo Poder Executivo quanto a abertura de crédito adicional suplementar de 35% (trinta e cinco por cento) para 20% (vinte por cento), nos termos seguintes.

No texto do Projeto de Lei Orçamentária 2021, o artigo 8º trata da autorização para abertura de créditos adicionais suplementares, nos termos seguintes:

Art. 8º Em observância ao que preceituam as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2021, aprovadas pela Lei nº

4.893, de 27 de julho de 2020, ficam autorizados os Poderes Executivo e Legislativo a abrirem créditos adicionais suplementares ao Orçamento Fiscal da Seguridade Social até o limite de 35% (trinta e cinco por cento) da despesa geral fixada no art. 4º desta Lei, observando o disposto no art. 43 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964.

Parágrafo único. Exclui-se desse limite os créditos adicionais e suplementares decorrentes de leis municipais específicas aprovadas no exercício.

Vê-se, pois, que o Executivo pleiteia autorização do Legislativo para abrir crédito adicional suplementar no limite de 35% do valor total do orçamento.

Isso significa se aprovada a autorização, que o Executivo pode remanejar as rubricas orçamentárias como bem lhe aprovou, sem necessidade de oitiva da Câmara, até no limite do valor contido no parágrafo anterior.

Dentre os princípios orçamentários existentes merece destaque, nesse passo, o princípio da exclusividade orçamentária garantido pela Constituição Federal (art. 165, § 8º) e pela Lei Federal 4.320/64 (art. 2º), que revelam que a lei orçamentária anual conterá, exclusivamente, dispositivos relativos à previsão de receita e à fixação de despesa:

Art. 165. (...)

§ 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.

No ordenamento jurídico vigente o princípio se acha também consagrado no art. 2º da Lei Federal nº. 4.320, de 17 de março de 1964:

Art. 2º. A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o



programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.

A Constituição Federal no mesmo dispositivo excepciona essa regra para acatar a possibilidade de haver a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita.

O art. 7º da Lei Federal 4.320/64 também trata dessa exceção à regra do princípio da exclusividade orçamentária, mas deixando a decisão para o legislador:

Art. 7º. A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para: (grifei)

I - Abrir créditos suplementares até determinada importância obedecidas as disposições do artigo 43;

Atente-se que o texto diz “poderá conter” e não “deverá conter”, o que confere ao legislador o poder discricionário de autorizar no todo ou em parte, ou não autorizar a abertura de créditos suplementares já na Lei Orçamentária Anual.

Os artigos 40 e seguintes da Lei Federal 4.320/64 conceituam o que vem a ser créditos adicionais, classificando-os:

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 reforço 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. 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. (Veto rejeitado § 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos: (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

II - os provenientes de excesso de arrecadação; (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei; (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las. (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964) no D.O. 05/05/1964)

Dos textos colacionados depreende-se que a regra é que os projetos de lei de autorização para a abertura dos créditos adicionais sejam enviados ao Legislativo de forma individualizada, à medida de cada necessidade da administração, demonstradas ao parlamento as condicionantes ínsitas no art. 43 da Lei 4.320/64.

A conceituação entabulada no art. 40 da Lei 4.320/64 é esclarecedora para afirmar que os créditos adicionais são autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.

Se os créditos adicionais são autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento, então o pedido de autorização de abertura de crédito adicional suplementar, seja em que percentual for, significa a toda evidência que o Executivo não planejou adequadamente o orçamento público municipal, não sabendo ao certo, ainda que por estimativa, o quanto pretende arrecadar e, consequentemente, gastar.

De outra banda, autorizar a abertura de crédito adicional suplementar já num Projeto de Lei Orçamentária que acabou de ser elaborado, seja em que percentual for, significa para o Legislativo, de certa forma, abrir mão de uma função precípua que é a de fiscalizar os atos do Executivo.



Não obstante isso, o signatário da presente emenda houve por bem conceder ao Executivo a autorização para abrir crédito especial suplementar até a ordem de 20% (vinte por cento) da despesa geral fixada na LOA 2021.

De modo que não observo nada que possa macular de ilegalidade ou constitucionalidade a presente proposta.

Assim, do ponto de vista formal vejo que a proposição pode prosperar, por entender que a competência para tal emenda, pode ser realizada pelo Poder Legislativo, como evidenciado nos autos.

Neste passo, no que toca ao seu aspecto material e formal, vê-se que o Projeto de Lei está em conformidade com as normas legais e constitucionais, bem como com o Regimento Interno da Câmara Municipal de Parauapebas.

3. DA CONCLUSÃO:

À vista de todo o exposto, esta Procuradoria Geral **ENTENDE, CONCLUI e OPINA** pela **CONSTITUCIONALIDADE, LEGALIDADE E REGIMENTALIDADE** da Emenda Substitutiva nº 299/2020 ao Projeto de Lei nº 073/2020, que Estima a Receita e fixa a Despesa do Município de Parauapebas para o exercício de 2021 e dá outras providências, de autoria do Vereador Zacarias de Assunção Vieira Marques, por inexistir óbices de natureza material e formal que impeçam a sua deliberação em Plenário.

É o parecer.

Parauapebas/PA, 22 de dezembro de 2020.

Jardison James Gomes da Silva e Silva
Jardison James Gomes da Silva e Silva

Procurador Geral Legislativo

Portaria nº 135/2020