



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

PARECER AJL/CMT Nº 137/2018.

Teresina (PI), 27 de setembro de 2018.

Assunto: Projeto de Lei nº 165/2018

Autor: Prefeito Municipal

Ementa: "Autoriza o Poder Executivo Municipal a abrir crédito especial ao Orçamento-Programa vigente, em favor da Secretaria Municipal de Finanças – SEMF, no valor de R\$ 1.967.000,00 (um milhão novecentos e sessenta e sete mil reais), para o fim que especifica".

I – RELATÓRIO:

O ilustre Prefeito Municipal de Teresina apresentou projeto de lei que "Autoriza o Poder Executivo Municipal a abrir crédito especial ao Orçamento-Programa vigente, em favor da Secretaria Municipal de Finanças – SEMF, no valor de R\$ 1.967.000,00 (um milhão novecentos e sessenta e sete mil reais), para o fim que especifica".

Em mensagem de nº 043/2018, o Chefe do Poder Executivo Local afirmou que a abertura do aludido crédito especial, através da anulação de dotações orçamentárias, tem por objetivo a criação de ações a serem incluídas no orçamento municipal de 2018, em favor da Secretaria Municipal de Finanças – SEMF. Essas alterações referem-se, em suma, aos recursos destinados ao Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros – 2ª Fase/2ª Etapa (PNAFM III), alocados, inicialmente, na Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação – SEMPLAN.

Ademais, destacou que o referido programa objetiva financiar ações importantes para a sustentabilidade fiscal do município de Teresina nas áreas de arrecadação municipal e tecnologia da informação.

Ressaltou, por fim, que alteração tem permissão nos artigos 41 e 43 da Lei federal nº 4.320/1964.

Por provocação do Departamento Legislativo, seguindo sistemática do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

É, em síntese, o relatório:



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA:

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:

Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo.

[...]

§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado pelas comissões. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)

§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá.

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, **a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante**, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica **não substitui a manifestação das Comissões especializadas** e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

III – EXAME DE ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Verifica-se, ainda, a existência de mensagem contendo justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

Ademais, percebe-se que a distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.

Destarte, restam-se cumpridos os requisitos de admissibilidade.

IV- ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL:

No caso em tela, tem-se a intenção do Chefe do Poder Executivo de obter autorização legislativa para a abertura de crédito especial ao Orçamento-Programa vigente, em favor da Secretaria Municipal de Finanças – SEMF, no valor de R\$ 1.967.000,00 (um milhão novecentos e sessenta e sete mil reais), para o fim que especifica; valendo-se, assim, da disciplina constitucional sobre o tema; bem como da Lei nº 4.320/64 e da Lei Orgânica do Município (art. 155, inciso I).

O orçamento anual é produto de um processo de planejamento que incorpora as intenções e prioridades da população expressas no Plano Plurianual - PPA e na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO. Todavia, durante a execução da Lei Orçamentária Anual – LOA, podem ocorrer situações ou problemas não previstos na fase de sua elaboração que demandam a necessidade de realização de despesas não autorizadas na lei orçamentária ou, ainda, a necessidade de se complementar os recursos autorizados na referida lei. Para atender a estas novas despesas foram criados mecanismos capazes de retificar o orçamento durante a sua execução.

Tais mecanismos retificadores são conhecidos como Créditos Adicionais. Com efeito, nos termos do art. 41 da Lei nº 4.320/64, esses são assim considerados:

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; (grifo nosso)

III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública. (grifo nosso)

Desse modo, a Lei nº 4.320/64 permite que sejam abertas novas dotações para ajustar o orçamento a novos contextos. Essas alterações na lei orçamentária, que ocorrem ao longo do processo de sua execução, são efetivadas através dos créditos adicionais que estão descritos na referida lei, estando, entre eles, os créditos especiais, que são os destinados a despesas para as quais não haja dotação específica, consoante dispõe o inciso II do art. 41 daquele diploma legal.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

O orçamento, portanto, não deve ser uma "camisa de força" que obriga os administradores a seguir exatamente todas as despesas previstas nos programas de trabalho e obedecendo ainda à natureza da despesa, haja vista que, durante a sua execução podem surgir várias situações não previstas quando de sua elaboração.

Quanto à iniciativa do presente projeto de lei no âmbito municipal, ela é de competência privativa do Prefeito, conforme se depreende da análise do art. 71, inciso XL, da Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM, *in verbis*:

Art. 71. Compete privativamente ao Prefeito:

[...]

XL – abrir créditos especiais e suplementares, após respectiva autorização legislativa; (grifo nosso)

Já no que se refere aos requisitos para a abertura do referido crédito, a nossa Carta Magna, ao regulamentar as disposições aplicáveis ao orçamento, estabelece a imprescindibilidade de autorização legislativa para abertura de crédito adicional especial, bem como a indicação dos recursos utilizados para tal fim, conforme disposição expressa:

Art. 167. São vedados:

[...]

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;
(grifo nosso)

A propósito, convém destacar que o comando constitucional supramencionado determina o respeito e a observância de prévia lei, espécie normativa constante do artigo 59 da CF, emanada do Poder Legislativo, que tem a característica de generalidade e abstração, e tem como desiderato inovar a ordem jurídica, obrigando a todos.

A par disso, prevê a legislação que será necessária, além de exposição de motivos, a indicação do recurso disponível para cobrir a despesa que se pretende custear com a sua abertura. Nesse sentido, o art. 43 da Lei Federal nº. 4.320/64, *in verbis*:

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 no D.O. 05/05/1964)(grifo nosso)



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Quanto aos recursos, ressalte-se que os principais disponíveis para abertura de créditos suplementares e especiais estão descritos no §1º do art. 43 da Lei nº. 4.320/64, abaixo transcrito:

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 no D.O. 05/05/1964)

§ 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;

II - os provenientes de 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 realizá-las.

Dessa forma, o projeto em comento, atendeu todos os requisitos constitucionais e legais, visto que está precedido de exposição justificativa, bem como elenca os recursos disponíveis para abertura do crédito adicional especial, quais sejam os provenientes da modalidade anulações parciais das dotações orçamentárias discriminadas na proposição. Logo, quanto aos aspectos de ordem orçamentária e financeira, entende-se que a matéria em destaque não causará nenhum impacto ao orçamento municipal, pois não ocorrerá aumento de despesa.

Lado outro, cabe asseverar que o art. 1º da proposição legislativa em comento autoriza o Poder Executivo a promover atualizações na Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Plano Plurianual para garantir compatibilidade das peças orçamentárias. Não obstante, o Chefe desse Poder não careça de autorização para o fazer, visto que essas Leis são de sua iniciativa exclusiva, no que tange à possibilidade de apresentação de alterações a peças orçamentárias, cumpre apresentar o entendimento esposado por Régis Fernandes de Oliveira em sua obra “Curso de Direito Financeiro”, abaixo transcrito, o qual relaciona essa probabilidade com mudanças na conjuntura econômica e social do Estado:

De se indagar, também, se pode haver alteração do Plano Plurianual na fluência de seus efeitos, isto durante o período de sua vigência. Se alteradas forem as circunstâncias econômicas e sociais do Estado, nada impede que haja mudança no Plano. Este não é estático, mas dinâmico, objetivando alcançar as novas realidades. Cabe, pois, por novo projeto, encaminhar as mudanças que forem imprescindíveis, com adaptação dos novos rumos do país. (OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 4ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 387.)



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Dessa forma, embora haja divergências entre o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes orçamentárias, no que se refere à vigência e à espécie de planejamento abordada por ambas as espécies normativas e ainda que não tenham ocorrido alterações significativas no panorama econômico, é imperioso ressaltar que esse entendimento aplicável ao planejamento a longo prazo, também pode ser adotado analogicamente ao planejamento a médio prazo. Essa inteligência é justificável, em razão da necessidade de a LDO compatibilizar-se com o PPA.

Destarte, em razão de não existir regras específicas para a alteração dessas espécies normativas, segundo o professor Paulo Henrique Feijó, aplica-se as normas referentes às modificações das leis em geral quando houver necessidade.

Arrematando, importa frisar que o ordenamento jurídico traz a inequívoca necessidade de lei para abertura de créditos suplementares e especiais, lei esta que deve ser anterior à data de emissão/edição dos decretos, como bem explica os doutrinadores J. TEIXEIRA MACHADO e HERALDO DA COSTA REIS, em obra conjunta:

Assim, toda vez que ficar constatada a inexistência ou a insuficiência orçamentária para atender a determinada despesa, o Executivo terá a inciativa das leis que autorizem os créditos adicionais, especiais e suplementares e, posteriormente à sua aprovação pelo Legislativo, efetivará sua abertura por decreto. grifei¹

Diante da explanação acima, conclui-se que a proposta legislativa em comento está em compatibilidade com o ordenamento jurídico pátrio.

V – CONCLUSÃO:

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa opina pela **possibilidade jurídica** da tramitação, discussão e votação da matéria proposta, em virtude da obediência ao ordenamento jurídico.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.

Flavielle Carvalho Coelho
FLAVIELLE CARVALHO COELHO
Assessor Jurídico Legislativo

Mat. 07883-2 CMT
Flavielle Carvalho Coelho
Assessoria Jurídica Legislativa - CMT
Mat.: 07883-2

¹ MACHADO JR., José Teixeira. REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 comentada**. 31 ed. rev. Atual. Rio de Janeiro, IBAM, 2002/2003. p 111