



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

PARECER AJL/CMT Nº 163/2019

Teresina (PI), 03 de julho de 2019.

Assunto: Projeto de Lei nº 177/2019

Autor: Prefeito Municipal

Ementa: “Autoriza o Poder Executivo Municipal a abrir Crédito Especial ao Orçamento-Programa vigente, em favor da Secretaria Municipal da Cidadania, Assistência Social e Políticas Integradas - SEMCASPI, Superintendência Municipal de Transporte e Trânsito - STRANS e Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação - SEMDUH, no valor de R\$ 6.652.611,00 (seis milhões, seiscentos e cinquenta e dois mil e onze 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 da Cidadania, Assistência Social e Políticas Integradas - SEMCASPI, Superintendência Municipal de Transporte e Trânsito - STRANS e Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação - SEMDUH, no valor de R\$ 6.652.611,00 (seis milhões, seiscentos e cinquenta e dois mil e onze reais)”.

Em mensagem de nº 020/2019, o Chefe do Poder Executivo Local afirmou que o PL tem por objetivo a criação de ações orçamentárias na STRANS e SEMDUH. Aduziu ainda a necessidade da transferência da gestão e execução de recursos da SEMPLAN para STRANS, assim como transferência de ação da SDU-centro/norte para SEMDUH.

Ressalvou também a criação da ação “Ações de Calamidade-Defesa Civil, decorrente do Termo de Compromisso nº 38/2019 — Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil - SEDEC, juntamente com a Prefeitura Municipal de Teresina - PMT / para o atendimento às famílias atingidas pelas enchentes no início do ano.

Alegou que as suplementações serão por meio de Excesso de Arrecadação na Fonte de Recursos: 940115 -Outras Vinculações de Transferências - Recursos Vinculados e anulações de dotações orçamentárias da Secretaria Municipal de



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Planejamento e Coordenação - SEMPLAN e Superintendência de Desenvolvimento Urbano — SDU-Centro/Norte.

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.

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.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

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.

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:

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.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

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.

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:

[...]



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

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)

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.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

No entanto o excesso de arrecadação mencionado como fonte para abertura de crédito especial não foi demonstrado perante esta casa legislativa, de maneira que resta inviável consagrar tal expediente. É o que se extrai do comando do art. 43 da Lei nº 4.320/1964:

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

*§ 3º Entende-se por **excesso de arrecadação**, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.*

*§ 4º Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, **deduzir-se-á a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício.***

Em outro aspecto, não é possível localizar a fonte 940115 na Lei orçamentária 2019, destarte, resta prejudicado o adequado cotejo das diferenças acumuladas mês a mês entre o previsto e o arrecadado.

De outra banda, a Lei Complementar 101/2000 - LRF veio estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, complementando, assim, as leis já existentes que tratam da execução da gestão pública, como a própria Lei Federal 4.320/1964. Neste sentido, observa-se que o parágrafo único do artigo 8º da LRF veio dispor justamente a respeito da abertura de créditos para suplementação de recursos vinculados, *in verbis*:

Art. 8 (...)

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Para o cumprimento do mandamento, deverá ser observado pelo ente o inciso I do artigo 50 da própria LRF, o qual dispõe sobre a necessidade de o registro das disponibilidades de caixa do ente ocorrer de forma segregada:



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

*Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:
I - a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;*

Deste modo, verifica-se que na apuração dos recursos disponíveis para abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação deve-se efetuar o cálculo da diferença entre a receita orçada e arrecadada, excluindo-se do cômputo o excesso de arrecadação ocorrido nas dotações vinculadas à finalidade específica.

Sem a documentação expressando o excesso de arrecadação, até mesmo a averiguação da utilização de receitas vinculadas para despesas estranhas ao escopo originário exsurge tolhida.

Dessa forma, o projeto em comento, não atendeu todos os requisitos constitucionais e legais, visto que carece de informações suficientes.

V – CONCLUSÃO:

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa opina pela **impossibilidade jurídica** da tramitação, discussão e votação da matéria proposta. É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.

CARLOS RENÊ MAGALHÃES MASCARENHAS
Assessor Jurídico Legislativo
Mat. 07971-5 CMT