PARECER JURIDICO 122/2018
11 de Outubro de 2019

PROCESSO : **PROJETO DE LEI 68/2019**
PROPONENTE: **PODER EXECUTIVO**
REQUERENTE DE PARECER: **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO JUSTIÇA E REDAÇÃO**

""Autorização Para abertura de crédito Adicional Suplementar no valor de R$ 1.750.000,00 (um milhão setecentos e cinquenta mil reais) e transposição, remanejamento, ou transferência de recursos de uma categoria para outra ou de órgão para outro."

1.0 RELATÓRIO

Foi solicitado parecer jurídico por esta Comissão acerca da legalidade, formalidade e Constitucionalidade do Projeto de Lei n° 68/2019 de autoria do poder Executivo que dispões sobre "autorização legislativa para abertura de crédito adicional suplementar e remanejamento, transposição e transferência de recursos de uma categoria para outra ou de órgão para outro no orçamento vigente.

O projeto veio instruído com mensagem onde gestor afirma que referida medida se faz necessária para não prejudicar o bom andamento e execução da Lei orçamentária e Anexo de demonstração das suplementações.

É o relatório do essencial. Passo à análise jurídica.

2.0 ANÁLISE

Ab initio, considera-se conveniente a consignação de que a presente manifestação toma por base exclusivamente os elementos que constam no Processo Legislativo em epígrafe até a presente data, e tem como finalidade prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar em aspectos relativos à conveniência e oportunidade da aprovação dos mesmos considerando a sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Querência, conforme dispõe as atribuições do procurador jurídico legislativo contido no anexo IV na Lei Municipal n° 965/2015.

São atribuições do Procurador Jurídico legislativo(...) Analisar e emitir parecer das matérias em tramitação na Câmara quando solicitado;

Impende salientar que, a emissão deste Parecer por esta Assessoria não substitui o parecer de mérito emitido pela Comissão especializada, composta pelos representantes do povo, que constitui manifestação legitima deste parlamento, que deverá analisar todas as nuances sociais e políticas da proposta ora analisada.

2.1 Da Técnica Legislativa:

Antes de adentrarmos ao estudo da juridicidade do presente Projeto de Lei, analisaremos a técnica legislativa aplicada a ele.

Pois bem, A técnica legislativa deve ser observada a cada elaboração legislativa, segundo os ditames trazidos pela Lei Complementar Federal nº. 95, de 26 de fevereiro de 1998, em atendimento ao parágrafo único do artigo 59 da Constituição Federal.

Assim, feita a leitura da ementa do referido projeto, verifica-se a inexatidão da mesma, uma vez que segundo a interpretação do artigo 5° da LC 95/1998 a ementa do Projeto deverá explicitar o objeto da lei, de forma de resumida e clara o conteúdo da proposta. Considerando que a ementa traz em seu texto a seguinte informação: "**DISPÕE SOBRE ABERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL SUPLEMENTAR PARA COBERTURA DE DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS, NO ORÇAMENTO EM CURSO DAS SECRETÁRIAS MUNICIPAIS DE QUERÊNCIA, ESTADO DE MATO GROSSO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS"** é possível verificar que trata-se de autorização para abertura de crédito adicional suplementar e também transposição, remanejamento, ou transferência de recursos de uma categoria para outra ou de órgão para outro.

Pois, não pode o Chefe do Executivo utilizar créditos adicionais suplementares ou especiais para realocar recursos nos casos típicos de remanejamento, transposição ou transferências.

É princípio basilar da hermenêutica jurídica que a lei não contém palavras inúteis. Tratando-se de termos constantes na Lei Fundamental, certo é que, se diferente fosse, nenhum valor teriam os termos do artigo 167, VI, da Constituição Federal combinado com Lei 4.320/64 onde permite deslocamento de recursos dentro do mesmo órgão e da mesma categoria de programação e havendo remanejamentos de recursos de um órgão para outro e transposições ou transferências de uma categoria de programação para outra, somente podem ser autorizados através de lei específica, sob pena de antinomia com a Lei Maior.

Esgotado o estudo preliminar sobre a técnica legislativa, sem recomendação de oferecimento de emendas para corrigi-la, passaremos ao estudo da viabilidade jurídico-constitucional desta proposição.

2.2 Do Exame De Admissibilidade

Cumpre esclarecer que o procedimento prévio de controle de constitucionalidade estruturado no âmbito da produção legislativa municipal, aprecia-se a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei sob três perspectivas.

a) Autorização Constitucional aos Municípios para disciplinar a matéria em questão;
b) Respeito à preferência quanto à competência para desencadear o processo legislativo;
c) E respeito a direitos constitucionais ou instituições tuteladas por normas ou princípios constitucionais.

Pois bem, pertinente ao projeto "*sub examine*" verifica-se que a presente propositura de lei de autoria do Executivo Municipal, busca autorização legislativa para abrir crédito adicional suplementar e Remanejamento, transferência ou Transposição dentro do orçamento vigente no importe de até R$ 1.750.000,00 (um milhão e setecentos e cinquenta mil reais) alterando assim Lei nº 1.131/2018 que estima e fixa as despesas do ano de 2018.

A solicitação feita pelo senhor prefeito de autorização para abertura de créditos adicionais no orçamento municipal é legítima e de competência legislativa dos Municípios por força do inciso I, art. 30, e inciso III do Art. 165 da CRFB/88[1] e inciso VII do Art. 14 da LOMQ[2].

2.3 Análises dos Créditos Adicionais

No que tange a abertura de créditos adicionais especiais, importa dizer que os mesmos se classificam em 03 modalidades segundo a Lei 4.320/64 são eles:

a) **CRÉDITOS SUPLEMENTARES** – os destinados para reforço de dotação orçamentária;
b) **CRÉDITOS ESPECIAIS** – destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica e;
c) **CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS** – destinados à despesas urgentes e imprevistas (calamidade pública, comoção interna, guerras).

Na seara do direito administrativo, a abertura de crédito adicional suplementar e especial depende de prévia autorização legislativa, e demonstração de recursos para cobrir a abertura do crédito por força do princípio da legalidade das despesas previsto no art. 167, inciso V da CF[3].

Desta forma, toda vez que for constatada a insuficiência ou inexistência orçamentária para fazer frente à determinada despesa, o Poder Executivo terá a iniciativa das leis que

[1] **Art. 30. Compete aos Municípios:**
I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
(...)
III - os orçamentos anuais. **(CRFB/88)**

[2] **Art. 14 - Ao Município compete** prover a tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:
(...)
VII- elaborar o orçamento anual, o plano plurianual de investimentos e a lei de diretrizes orçamentárias, prevendo a receita e fixando a despesa, mediante planejamento municipal adequado; (**LOMQ)**

[3] **Art. 167. São vedados:**
...
V – a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes. **CRFB/1988.**

autorizem os créditos adicionais, tanto especiais como suplementares, a qual deverá ser submetida ao crivo do Legislativo para sua aprovação, só após efetivará sua abertura por decreto.

2.4 Da transposição, remanejamento ou transferências de recursos

Calha infirmar que pelo princípio da proibição de estorno de verbas, é vedada a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa (CF, art.167, VI).

> Art. 167. São vedados:
> [...] VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, **sem prévia autorização** legislativa; CF 88

A transposição, remanejamento e transferência são formas de realocação de recursos orçamentários, com previsão Constitucional que o Poder Executivo pode efetuar, desde que tenha para tanto autorização legislativa.

A materialização da transposição, do remanejamento e da transferência de recursos, tem como essência motivadora a reprogramação por repriorização das ações públicas, ao passo que abertura de créditos especiais o fator determinante é a necessidade da existência de recursos e os motivos que podem originá-los e ambos necessitam de prévia autorização legislativa.

Com efeito, os termos remanejamento, transposição e transferência demonstram que haverá mudanças nas atividades do ente público, e que ocorrerá modificações de natureza administrativa, econômica, e social. De modo que a medida irá refletir diretamente na estrutura original do orçamento vigente, mudanças essa não apenas no âmbito patrimonial e financeiro do orçamento.

Ressalta-se que a Constituição associa os termos transposição, remanejamento e transferência a duas situações: a) realocação de recursos de uma categoria de programação para outra, ou seja, deslocamento de valores em nível de função, subfunção, programa, projeto/atividade/operação especial e das categorias econômicas de despesas; b) destinação de recursos de um órgão para outro.

Cumpre estabelecer a diferença entre remanejamento, transposição e transferência:

a**) remanejamentos** são realocações na organização de um ente público, com destinação de recursos de um órgão para outro. Podem ocorrer, por exemplo, em uma reforma administrativa. A extinção de um órgão pode levar 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 houver a necessidade da criação de um cargo novo, a Administração deverá providenciar a abertura de um crédito adicional para atender a essa despesa;

b) **transposições são** realocações no âmbito dos programas de trabalho, dentro do mesmo órgão. Pode acontecer que a administração da entidade governamental resolva não construir a estrada vicinal, já programada e incluída no orçamento, deslocando esses recursos para a construção de um edifício para nele instalar a sede da secretaria de obras, também já programada e incluída no orçamento, cujo projeto original se pretende que seja ampliado. Nesse caso, basta que a lei autorize a realocação dos recursos orçamentários do primeiro para o segundo projeto;

c) **transferências** são realocações de recursos entre as categorias econômicas de despesas, dentro do mesmo órgão e do mesmo programa de trabalho. Ou seja, repriorizações dos gastos a serem efetuados. Pode ocorrer que a administração do ente governamental tenha que decidir entre realocar recursos para a manutenção de uma maternidade ou adquirir um novo computador para o setor administrativo dessa maternidade, que funciona relativamente bem, ainda que utilizando computadores antigos. A opção por recursos para a manutenção da maternidade se efetivará através de uma transferência, que não se deve confundir com anulações, parciais ou totais, de dotações para abrir crédito adicional especial. Nas transferências, as atividades envolvidas continuam em franca execução; nos créditos adicionais especiais ocorre a implantação de uma atividade nova.

2.5 Do Processo Legislativo: *Das Comissões Permanentes:*

Em cumprimento ao disposto no Regimento Interno desta Casa de Leis, após o cumprimento de Pauta por 05 dias consecutivos, a matéria deverá passar pela Análise da Comissão Competente para estudo e emissão do parecer daquela Comissão.

Instruído com parecer da Comissão o mesmo estará apto a ser incluído na Ordem do dia para Discussão e Votação. A votação dar-se-á por meio simbólico, onde o Presidente, ao anunciar a votação, convidará os Vereadores que votam a favor da matéria a permanecerem como se encontram e proclamará o resultado manifesto dos votos.

No que se refere ao Quórum para aprovação deste Projeto Lei, o mesmo dependerá do voto favorável da maioria absoluta dos membros desta Casa de Leis, em turno único de discussão e votação (art. 103 LOMQ).

Verifica-se que a proposição precisa ser submetida ao crivo das Comissões:

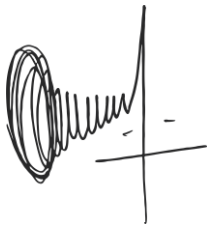
a) Comissão de ***Constituição, Justiça e Redação*** (art. 363,I do R.I.) para emissão de parecer acerca da legalidade e Constitucionalidade;
B) Comissão de **Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária** *(art. 363, II do R.I) Para emissão de parecer acerca dos aspectos financeiros e orçamentários que permeiam a matéria;*

3.0 CONCLUSÃO

A guisa dessas considerações, essa Procuradoria tendo como análise a constitucionalidade, juridicidade e a boa técnica legislativa, s.m.j OPINA pela viabilidade técnica e jurídica do Projeto de Lei.

Não compete a esta Procuradoria manifestar acerca da "Conveniência e Razoabilidade" desta proposta, cabendo aos doutos edis sua apreciação no uso da função legislativa, verificar a viabilidade da aprovação do mesmo, respeitando para tanto, as formalidades legais e regimentais.

Este é o parecer s.m.j



Kelly Cristina Rosa Machado
Procuradora Jurídica
Matrícula 39