



CÂMARA MUNICIPAL DE QUERÊNCIA

Procuradoria Jurídica Legislativo

1

PARECER JURIDICO 34/2021

09 de junho de 2.021.

PROCESSO : **PROJETO DE LEI ORDINÁRIA 47/2021**
PROPONENTE: **PODER EXECUTIVO**
REQUERENTE PARECER: **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO JUSTIÇA E REDAÇÃO**

“Dispõe Sobre a Autorização para Abertura de Crédito Adicional Suplementar para cobertura de dotações orçamentária, no orçamento em curso das secretarias municipais de Querência e dá outras providências”

1- Relatório

Foi solicitado parecer jurídico por esta Comissão a cerca da legalidade, formalidade e Constitucionalidade do Projeto de Lei Ordinária nº 47/2021 de autoria do poder executivo que “requer autorização legislativa para abertura de credito adicional suplementar no importe de R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais), conforme demonstrativo apresentado no Anexo I da proposta legislativa.

O Projeto de Lei veio acompanhado de justificativa e Anexo de demonstração das anulações a serem feitas para cobertura do crédito aberto.

É o relatório do essencial. Passo a análise jurídica.

2.0 Análise Jurídica

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 nº 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 legítima deste parlamento, que deverá analisar todas as nuances sociais e políticas da proposta ora analisada.



CÂMARA MUNICIPAL DE QUERÊNCIA

Procuradoria Jurídica Legislativo

2

2.1 - Da Técnica Legislativa

Antes de adentrarmos ao estudo da juridicidade do presente Projeto de Lei, analisaremos a técnica legislativa aplicada a ele segundo interpretação do artigo 5º da LC 95/1998.

Feita a análise do projeto verifica-se que a EMENTA do Projeto deverá explicitar o objeto da lei, de forma de resumida e clara. Desta feita, considerando que a ementa menciona tão somente o objeto abertura de crédito adicional suplementar, necessário se faz acrescentarmos os termos " transposição, remanejamento, ou transferência de recursos para melhor adequá-la as normas de técnica legislativa.

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

Assim, por força do objeto trazido no Parágrafo Único do artigo 1º do Projeto em análise, esta Procuradoria Jurídica s.m.j. RECOMENDA à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, que apresente uma Emenda de Redação objetivando corrigir a EMENTA e adicionar o termo transposição, remanejamento ou transferências de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro a fim de adequá-lo a boa técnica legislativa.

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.

Segue Minuta do texto correto:

Autorização Para Abertura De Crédito Adicional Suplementar E Transposição, Remanejamento, Ou Transferência De Recursos De Uma Categoria Para Outra Ou De Órgão Para Outro No Orçamento Vigente.

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

2.2 – Do Controle Prévio de Constitucionalidade

Feita a leitura da presente proposição verifica-se que a mesma trata-se de matéria pertinente ao orçamento público, uma vez que a abertura de crédito adicional



CÂMARA MUNICIPAL DE QUERÊNCIA

Procuradoria Jurídica Legislativo

3

suplementara pretendida pelo Poder Executivo altera a Lei Orçamentária anual (LOA) nº .305/2020.

Cumpra 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 sobre três perspectivas:

- a) Competência Constitucional** (art. 30 da CF/88), de modo que deve existir autorização constitucional para que o Município possa legislar sobre aquela matéria;
- b) Competência quanto à iniciativa para proposição (Lei Orgânica),** A Lei Orgânica Municipal irá definir quais os autores legitimados para desencadear o processo legislativo.
- c) Possibilidade Jurídica da matéria legislativa,** que visa garantir respeito aos direitos fundamentais ou instituições tuteladas por regras ou princípios constitucionais.

Quanto ao aspecto formal, competência Constitucional, iniciativa e possibilidade jurídica, O referido projeto encontra supedâneo no artigo 30, inciso I da Constituição Federal¹ que atribui aos Municípios competência de legislar sobre assuntos de interesse local, e também encontra guarida no artigo 14, inciso VII da Lei Orgânica² Local onde estabelece que compete ao Município elaborar as peças orçamentárias do Município planejando e fixando suas despesas.

No que tange à legalidade da matéria, verifica-se que a presente propositura de lei de autoria do Executivo Municipal, busca a necessária autorização legislativa para abrir no corrente exercício financeiro, um crédito adicional suplementar³ no importe de **R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais).**

2.3 – Da Abertura 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;

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local; **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/ 88**



CÂMARA MUNICIPAL DE QUERÊNCIA

Procuradoria Jurídica Legislativo

4

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 CF⁴.

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 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.**

Conforme se vê do projeto enviado pelo poder Executivo é possível esclarecer que o presente Projeto de Lei conta com os requisitos necessários para a abertura de crédito adicional suplementar, sob o respaldo do art. 41, inciso I, e do art. 43, § 1º, inciso I, da Lei nº 4.320, de 1964, uma vez que os recursos disponíveis para cobrir a despesa foram demonstrados no Anexo I da proposta.

2.4 Do Remanejamento – Transposição – Transferência de Recursos

Calha informar 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.

⁴ **Art. 167. São vedados:**

...

V – a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes. **CRFB/1988.**



CÂMARA MUNICIPAL DE QUERÊNCIA

Procuradoria Jurídica Legislativo

5

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:

1. 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;
2. destinação de recursos de um órgão para outro.

Cumpra 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.



CÂMARA MUNICIPAL DE QUERÊNCIA

Procuradoria Jurídica Legislativo

6

2.5 – Do Processo Legislativo

No tocante ao Processo Legislativo 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;

A aprovação dar-se-á por maioria absoluta dos membros da casa, consonante a determinação do art. 103 da LOMQ.

Sendo importante ressaltar que o Presidente da Mesa Diretora somente votará em projetos quando ocorrer empate, conforme dispõe o artigo 35, § 2º do Regimento Interno.

3 - Conclusão:

A guisa dessas considerações, essa Procuradoria Jurídica tendo como análise a constitucionalidade, juridicidade e a boa técnica legislativa, após atendida a **RECOMENDAÇÃO** mencionada neste parecer opina pela Viabilidade Técnica e jurídica do Projeto de Lei.

Relembrando que 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 Legislativa – OAB/MT 13449
Matrícula 39