



Parecer Jurídico<sup>1</sup> nº 64/2021.

Interessado: Excelentíssimo Senhor Vereador **Marcus Vinicius Braz Santos**.

Origem: Câmara Municipal de Itapejara D'Oeste, Estado do Paraná.

## RELATÓRIO

1. Trata-se de pedido do Senhor Vereador Presidente desta Casa de Leis.
2. Solicita análise jurídica acerca da Emenda Modificativa nº 004/2021, de 29 de outubro de 2021, acerca do Projeto de Lei Orçamentária nº 078/2021, de 20/10/2021.
3. Do referido Projeto de Lei Municipal: *"Estima a receita e fixa a despesa do Município de Itapejara D'Oeste, Estado do Paraná, para o Exercício Financeiro de 2022 e dá outras providências"*.
4. É o necessário a relatar. Em seguida, exara-se o opinativo.

## ANÁLISE JURÍDICA

5. Trata-se de parecer acerca da legalidade e constitucionalidade das Emendas Parlamentares apresentadas ao Projeto de Lei nº 78/2021, que dispõe sobre as **LOA**, para o exercício financeiro de 2022 e dá outras providências.

Quanto as formalidades legais estas estão todas presentes, cf. artigo 119 da L. O. M., de 02/04/1990, saliento que, a par disso, existem questões contábeis no Projeto de Lei. E existindo alguma dúvida os nobres Edis devem procurar o departamento próprio da contabilidade para esclarecer sobre o assunto.

6. Quanto à emenda parlamentar, objeto deste parecer jurídico, somente poderá ser aprovada caso seja compatível com o Plano Plurianual (PPA) e LDO. No entanto percebe-se que há Emenda proposta por Vereadores e neste diapasão tem-se que o tema Emendas, de se ressaltar que são propostas acessórias, e que ofertadas deverão guardar consonância com o Plano Plurianual e com a Lei Complementar Federal nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal e a LDO que está em primeira votação já realizada na Casa, aguardando a segunda, cujas Emendas são similares a esta.

7. Ainda, importante ressaltar, por se tratar de verbas vinculadas constitucionalmente, as verbas destinadas à Educação e à Saúde não poderão ser Emendadas para menor, por força de limite constitucional. Outrossim, sendo que sugestiono para que seja solicitado parecer técnico do setor contábil desta ilibada Casa de Leis, para averiguar a documentação da Emenda e certifique-se foram apresentadas conforme descrito na Lei Municipal Vigente, acima descrita e se as contas estão em consonância com a lógica e com os recursos apurados.

8. No que se refere à Emenda proposta por Vereador é de se dizer que há previsão no artigo 166, § 3º da Constituição Federal refere a possibilidade de Emendas ao projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, no entanto, imprime algumas ressalvas.

9. Existe a possibilidade de que a própria *dura lex, sed lex* preveja uma autorização prévia ao Poder Executivo para a abertura de créditos suplementares dentro de limites quantitativos e respeitadas as condições previstas.

<sup>1</sup> "Os pareceres, quando emitidos por órgão técnico ou pessoa física habilitada da Administração, são manifestações técnicas sobre assunto submetido a uma análise objetiva, de caráter meramente opinativo. Em muitos procedimentos administrativos *ex vi legis* é obrigatória a emissão de parecer técnico para orientação decisória do agente público, não obstante, o parecer não vincula a decisão da Administração" (BRAZ, Petrônio. Manual do Assessor Jurídico do Município. 1ª ed. Campinas: Servanda, 2009, p. 1247).



CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES  
ITAPEJARA D'OESTE  
C.N.P.J. 77.778.629/0001-91



Esse instrumento, denominado de margem de remanejamento, é largamente utilizado pelos entes da federação, e **confere poderes importantes ao Executivo** para manejar o orçamento público. Esta autorização é prevista no artigo 7º, I, da referida Lei 4.320, o qual, com o intuito de agilizar a execução orçamentária, trata da possibilidade de na lei orçamentária haver dispositivo autorizando o Poder Executivo a abrir créditos suplementares, limitando a importância e observando os requisitos legais.

10. **Em face da importância que tem como instrumento de modificação dos orçamentos aprovados, é recomendável que as margens de remanejamento sejam autorizações bem limitadas, tanto em vista dos percentuais permitido quanto da observância de estritas condições para sua abertura.** Comentando estas autorizações prévias à abertura de créditos suplementares, Pontes de Miranda já advertia, *in* Comentários à Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro: ed. Guanabara, 1936. Tomo 1, p. 547-8: *"tudo aconselha que, no caso dos créditos suplementares, se determinem de antemão os serviços para os quais podem ser abertos e a quanto podem montar de per si e em quais condições"*. Somente é possível o exercício excepcional do poder de modificar as dotações orçamentárias pela via dos créditos suplementares se respeitados os limites da autorização contida na lei orçamentária. Estabelecer os limites e as condições do emprego das margens de remanejamento *"trata-se de competência parlamentar. Mais do que isso, tem-se que tal autorização constitui competência exclusiva do Poder Legislativo, que não a poderia delegar a outro Poder sob pena de renunciar a suas prerrogativas constitucionais"*. Disponível *in* A flexibilidade da execução orçamentária. Dissertação (Mestrado), São Paulo, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012, p. 135, do autor Gabriel Lochagin.

É relevante ressaltar a necessidade de que o Ente da Federação fique atento a esta questão, pois muitos abrem margens de remanejamento elevadíssimas, com percentuais demasiadamente altos, e sem impor outras condições restritivas. Um verdadeiro despropósito que precisa cessar, pois promove uma delegação de poderes do Legislativo ao Executivo, fazendo com que a lei orçamentária praticamente deixe de ter natureza de lei para passar a, de fato, tornar-se ato do Poder Executivo, contrariando o que determina a Constituição.

11. O É preciso ficar claro, em primeiro lugar, que as leis relativas a créditos suplementares e especiais, ao contrário da Lei Orçamentária Anual, não fixam de imediato as novas programações de despesas ou os novos valores, mas apenas autorizam o Poder Executivo a fazê-lo, mediante decreto executivo, dentro dos limites que estabelecer. Esta é a inteligência dos dispositivos sobre créditos adicionais constantes da Lei nº 4.320/64 (especialmente do artigo 42) e é uma das diferenças marcantes entre a Lei Orçamentária Anual e as leis que autorizam a abertura de créditos adicionais.

A lei do orçamento fixa desde já a despesa: o Poder Executivo faz posteriormente apenas o detalhamento dessa despesa, após sua sanção, descendo ao menor nível classificatório existente. Já isso não acontece com a lei que autoriza a abertura de crédito adicional, porquanto o Poder Executivo pode deixar de baixar o decreto que abre o crédito, deixando de utilizar a autorização concedida. Esta é uma hipótese remota, pois tais leis resultam de projetos que são da iniciativa privativa do alcaide, mas teoricamente existe tal possibilidade. Não se encontra também sentido na hipótese de veto em projeto de créditos adicionais, uma vez que a autorização concedida não obriga o Executivo a utilizá-la. Tal não é o caso da lei do orçamento, cujos créditos estão automaticamente abertos com a sanção da lei, dentro dos limites e nas especificações constantes da lei.

Em decorrência do que acima ficou exposto, podemos tirar duas linhas de raciocínio. A primeira diz respeito à própria possibilidade de emendas aos pedidos de autorização para abertura de créditos adicionais. Se a lei de crédito adicional é meramente autorizativa (não se discute aqui natureza do crédito orçamentário, mas da lei que autoriza sua abertura), há sentido em emendar o respectivo projeto?



Em conclusão, sendo admissíveis emendas a pedidos de autorização, em geral, são também admissíveis emendas aos pedidos de autorização para abertura de créditos adicionais, pois o Legislativo pode pretender autorizar gasto diferente daquele solicitado pelo Executivo.

12. A segunda linha de raciocínio é a seguinte: **admitida a possibilidade de emendas aos pedidos de autorização de créditos adicionais, deve esta ser limitada?** A essa segunda pergunta é forçoso também responder positivamente: a possibilidade de emendas aos pedidos de autorização para abertura de créditos adicionais deve ser limitada. A resposta se prende a duas questões: uma de natureza constitucional, como tentaremos demonstrar a seguir e a outra de relacionamento entre os Poderes da República. Se se admite a possibilidade de emendas é porque o Legislativo tem a expectativa de que o propósito nelas contido seja acolhido, caso contrário estaria o Legislativo, deliberadamente, exercendo uma atividade desvinculada de sua missão constitucional. Os projetos de crédito adicional, como qualquer projeto de lei, não poderiam ser submetidos ao crivo do Poder Legislativo para simples homologação ou rejeição, sendo portanto indiscutível a possibilidade de apresentação de emendas, início do processo de atuação do Legislativo. Quem pode emendar, pode restringir?!

O que não se pode perder de vista é que, podendo o Poder Executivo deixar de usar a faculdade que lhe é concedida, a única política conseqüente seria a de evitar que a autorização concedida seja inteiramente fora dos propósitos de quem a pediu. **Daí a conveniência de se estabelecer limites ao poder de emendar projetos de crédito adicional.** Os dispositivos acima nos indicam que as emendas a projetos de lei de crédito suplementar somente poderão destinar recursos a subprojetos e subatividades existentes na Lei Orçamentária Anual e constantes do programa de trabalho das unidades orçamentárias contempladas no referido projeto.

13. Do exposto, entende-se o seguinte, num resumo da ópera: como os projetos de lei de crédito suplementar e de crédito especial autorizam o Poder Executivo a abrir os respectivos créditos, seria oportuno reafirmarmos que a única política conseqüente seria a de evitar que a autorização para a abertura de crédito adicional viesse a ser concedida fora dos propósitos de quem a pediu. Válida tal premissa, **afigura-se de toda conveniência que se estabeleçam limites ao poder de emendar os projetos de crédito adicional**, como ocorre com os projetos de lei orçamentária anual – PPA, LDO e LOA. As primeiras limitações são de natureza constitucional, que exigem que as emendas a projeto de lei de crédito adicional sejam compatíveis com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, indicando os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre dotações para pessoal e seus encargos, serviço da dívida e transferências tributárias constitucionais, ou sejam, relacionadas com correção de erros ou omissões ou com os dispositivos do texto do projeto.

### CONCLUSÃO

14. Portanto, não se verifica ilegalidade, inconstitucionalidade ou imoralidade na Emenda, sendo que a conveniência – ou não – da medida de 15% ou 2% deve ser aferida na votação, pelo plenário da Casa. Ressaltamos, também, que a Emenda está redigida em boa técnica legislativa e atende aos parâmetros de juridicidade, não havendo nenhuma violação reflexa ao ordenamento jurídico, sobretudo porque está, *in thesi*, demonstrada a presença da moralidade administrativa.

Diante do exposto, salvo melhor juízo, **entendo que se coaduna, sendo coerente juridicamente**, com os Princípios da Administração Pública contidos no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, bem como na Legislação Municipal Vigente, em especial o artigo 49, §1º, da Lei Orgânica Municipal, o teor da Emenda Modificativa nº 004/20021, desde que compatíveis, *in totum*, com o PPA e com a *lex* que dispõe sobre as **Diretrizes Orçamentárias**.

7072



CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES  
ITAPEJARA D'OESTE  
C.N.P.J. 77.778.629/0001-91



15. Sugere-se seja feito um Parecer do Setor Contábil acerca de uma análise mais detida da *questio* matemática, inclusive. A fim de averiguar a compatibilidade com o PPA já aprovado este ano pela Edilidade e com o P. L. da LDO que está em trâmite, sendo aprovada em primeira vez, com duas Emendas que têm idêntica redação desta Emenda nº 004/2021.

16. É o parecer jurídico, ora submetido à douda apreciação de Vossas Excelências e da Comissão Obrigatória, *ex vi* do artigo 39, inciso I, do Regimento Interno (Finanças & Orçamento).

Município de Itapejara D'Oeste, aos quatro dias do mês de *november* do ano dois mil e vinte e um de nosso senhor Jesus Cristo.

  
OTAVIO AUGUSTO INACIO MASSIGNAN  
OAB/PR nº 79037

Advogado da Câmara Municipal de Itapejara D'Oeste