



PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL
ITAPEJARA D'OESTE
C.N.P.J. 77.778.629/0001-91

Parecer Jurídico¹ nº 055/2022, de 16/09/2022.

Interessado: Excelentíssimo Senhor Vereador **Fernando Mantuvamni**.

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

RELATÓRIO

1. Trata-se de pedido do eminente Senhor Vereador Presidente desta ilibada Casa de Leis.
2. Solicita análise jurídica acerca do **Projeto de Lei nº 058/2022**, de 12/09/2022.
3. É, *in thesi*, Projeto de Lei, cuja Súmula consiste em: **"Abre Crédito Adicional Suplementar, cria fonte de recursos, altera LDO, PPA e dá outras providências"**.
4. É o necessário a relatar. Em seguida, exara-se o opinativo.

ANÁLISE JURÍDICA

5. O exame acerca do supracitado Projeto de Lei passa pelo estudo do Orçamento Municipal e Controle Externo, pelo qual o Poder Executivo gerencia o quadro de receitas e despesas, em termos de prestação e serviços públicos.

6. Logo, deve haver uma harmonização entre a previsão de receitas e a autorização de despesas: o chamado planejamento econômico-financeiro. Para a renomada doutrinadora administrativista HELY LOPES MEIRELLES orçamento é *"um programa de obras, serviços e encargos públicos, expresso em termos de dinheiro, com previsão da receita e fixação da despesa, a ser executado dentro de um ano financeiro"*. E, houve aprovação da Lei nº 2.026/2021, de 29/11/2021, que estimou as **diretrizes orçamentárias** para o Exercício 2022, bem como a Lei nº 2.010/2021, de 19/10/2021, que dispõe sobre o **plano plurianual** para os períodos de 2022 *usque* 2025, sem olvidar a Lei nº 2.030/2021, de 16/12/2021, a qual fixou a **estimativa de receita e fixa a despesa** do Município de Itapejara D'Oeste para o Exercício Financeiro 2022. E, continua: *"Por outro lado, os créditos especiais e extraordinários têm vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, [...]"* (op. cit. pág. 238).

Toda regulamentação das Leis Orçamentárias passa pela análise do teor do Texto Constitucional, base de todo o Ordenamento Jurídico Brasileiro, o qual nos artigos 165 *usque* 169, sistematizam a atividade financeira do Estado Brasileiro, encontrando na técnica orçamentária a previsão da sua receita e a fixação da sua despesa num certo período. Orçamento significa a previsão da receita, dos gastos ou despesas de qualquer atividade econômica. Numa dimensão estrita, orçamento, é termo correlacionado às finanças públicas, significando o ato que prevê e autoriza a receita e a despesa deste Município de Itapejara D'Oeste, por um certo lapso de tempo.

7. Assim, entende-se por orçamento público o instrumento que documenta a atividade financeira do Município, contendo a receita e o cálculo de despesas autorizadas para o funcionamento dos serviços públicos e outros fins projetados pela Prefeitura Municipal. Até porque o Estado – *in casu*, o Município de Itapejara D'Oeste –, necessita de uma Lei para disciplinar a receita e a despesa. E isso foi feito no ano de 2021, mediante as três Leis do Orçamento Geral do Município suprarreferidas, apreciada nos termos do artigo 119 da Lei Orgânica Municipal, de 02/04/1990, *verbis*:

¹ *"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).

PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL
ITAPEJARA D'OESTE
C.N.P.J. 77.778.629/0001-91

"Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pela Câmara Municipal". Portanto, o orçamento pode ser conceituado como o "[...] instituto de caráter jurídico, governamental, econômico e técnico, traduzido numa lei, cuja responsabilidade é programar, planejar e aprovar obras, serviços e encargos públicos, bem como estipular plano financeiro anual para as entidades constitucionais, com previsão de receita e autorização de despesa" (BULOS, Uadi Lammêgo. Constituição Federal anotada. 11ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 1330).

8. Daí porque a Abertura de Crédito Adicional **Suplementar** no Orçamento Geral do Município de Itapejara D'Oeste necessita da competente Lei Municipal a ser aprovada pelo Poder Legislativo Municipal, pena de ilegalidade e violação às regras de Direito Financeiro e Direito Tributário, bem como arrepio à letra da LDO, LDA e PPA e Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000. É preciso uma análise detida do Projeto de Lei, vez que o valor total pecuniário é valor vultosíssimo para os cofres públicos deste Município – **R\$ 2.500.000,00** (dois milhões e quinhentos mil reais). Mas, tratando-se de dinheiro do povo, suado, toda cautela, zelo é necessária.

9. A **iniciativa legislativa** de Projeto de Lei que versem sobre a abertura de créditos adicionais é **exclusiva do Senhor Prefeito Municipal** Sr. Vilmar Schmoller, vez que tal operação implica em alteração da peça orçamentária referente ao exercício financeiro em curso. A abertura de crédito adicional especial está prevista na Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui normas gerais de Direito Financeiro. A propósito, reza o artigo 41, inciso II, da Lei Federal: "**Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em: II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica**". O dispositivo legal colacionado confere o necessário suporte para a realização de abertura de créditos adicionais especiais para suprir gastos desprovidos da correspondente dotação orçamentária.

10. Os gloriosos e inoxidáveis juristas e doutrinadores J. Teixeira Machado Júnior e Heraldo da Costa Reis comentam sobre os créditos adicionais especiais, senão vejamos (griphamos):

"O CRÉDITO ESPECIAL CRIA NOVO PROGRAMA PARA ATENDER A OBJETIVO NÃO PREVISTO NO ORÇAMENTO. DESTARTE, À MEDIDA QUE MELHORA O PROCESSO DE PLANEJAMENTO E QUE SEUS RESULTADOS SÃO EXPRESSOS EM PROGRAMAS NO ORÇAMENTO, TENDEM A DESAPARECER OS CRÉDITOS ESPECIAIS. ASSIM, TODA VEZ QUE FICAR CONSTATADA A INEXISTÊNCIA OU A INSUFICIÊNCIA ORÇAMENTÁRIA PARA ATENDER A DETERMINADA DESPESA, O EXECUTIVO TERÁ A INICIATIVA DAS LEIS QUE AUTORIZEM OS CRÉDITOS ADICIONAIS, ESPECIAIS E SUPLEMENTARES E POSTERIORMENTE À SUA APROVAÇÃO PELO LEGISLATIVO, EFETIVARÁ SUA ABERTURA POR DECRETO" (in 'A Lei 4.320 Comentada', 25ª ed., Ibm, 1993, p. 90/91).

O comentário acima alerta para a necessidade de desenvolver um processo de planejamento eficiente que reduza o elevado número de operações desta natureza. Prosseguindo em nossa análise, segue abaixo dispositivo legal também aplicável ao caso em tela, senão vejamos: "**Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa**". O Projeto de Lei (art. 2º) em comento aponta "**[...] oriundos da anulação de dotações orçamentárias [...]**", está devidamente embasado e fundamentado. No tocante ao processamento dos créditos adicionais, reportamos ao artigo 42 do diploma legal federal já citado, que reza: "**Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo**". O §1º, inciso II, do artigo 43 traz a definição de *excesso de arrecadação*, que preceitua: "**o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior**".

Para a consecução da operação em exame, a *dura lex, sed lex* impõe a existência de prévia autorização legislativa e a expedição de decreto emanado do Poder Executivo.

PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL
ITAPEJARA D'OESTE
C.N.P.J. 77.778.629/0001-91

E, por fim, aduzimos que o Projeto de Lei em exame está em plena consonância com a legislação pertinente à matéria, restando aos nobres Edis analisar o mérito da questão, apreciando a operação em comento com as cautelas de praxe.

11. Então, é importante destacar que as Comissões, especificadamente, deverão (sugestão *ad cautelam*, vez que não há força coercitiva nos Pareceres da Assessoria Jurídica) observar o seguinte.

Colhe-se do areópago de *justitia* do Estado Paranaense, Relatora a eminente Dra. Anny Mary Kuss, ilustre Desembargadora do *processus* nº 346171-6, relativamente ao Acórdão nº 26942, fonte no Diário da Justiça nº 7281, com data de publicação em 12/01/2007, tendo como órgão julgador a 4ª Câmara Cível, em data Julgamento nº 07/11/2006 (griphamos):

"No que tange ao excesso de arrecadação e ao que se deva entender por "exercício anterior", melhor sorte não assiste ao apelante. Como observou o órgão ministerial de primeiro grau, é preciso fazer uma leitura sistemática das disposições legais que tratam do assunto (fl. 106): "(...) a questão também é tratada pelo art. 168 da Lei Maior que, por sua vez, remete-nos ao § 9º do art. 165 que menciona a definição de exercício financeiro por lei complementar. Então, tem-se a Lei Complementar nº 101/2000 que, no § 3º do ser art. 2º conceitua o exercício financeiro como sendo o mês de referência e nos onze anteriores".

Assim, é rigor saber que os valores sobrevieram aos cofres públicos nos meses anteriores, cf. supracitado aresto paradigma. E isso pode ser pesquisado ou provado documentalmente, oficiando-se ao Poder Executivo, como de praxe. Por definição do *site* do Ministério da Economia (griphamos):

Glossário

"São créditos adicionais as autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento". Dependendo da sua finalidade, classificam-se em: suplementares, especiais e extraordinários. **Os suplementares destinam-se ao reforço de uma dotação orçamentária já existente**, ao passo que os especiais visam atender a uma necessidade não contemplada no orçamento. Já créditos extraordinários pressupõem uma situação de urgência ou imprevisão, tal como guerra, comoção interna ou calamidade pública. Os créditos suplementares especiais dependem de autorização legislativa, ao passo que os extraordinários são abertos por decreto do Executivo, que deles dará ciência imediata ao Legislativo. Os créditos adicionais, uma vez aprovados, incorporam-se ao orçamento do exercício.

Assim, se o valor do respectivo Projeto de Lei JÁ ESTAVA no orçamento passado (FONTE 303 citadas no art. 2º do P. L.), seria interessante uma observação, para que se classifique como **suplementar**, exatamente como constou na Súmula. Eis um pequeno detalhe que pode fazer alguma diferença, *ad cautelam*. Consideram-se créditos adicionais, como preceitua o artigo 40 da Lei Federal Vigente nº 4.320/64, *"as autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento"*. De conformidade com o artigo 41 do mesmo diploma legal, os créditos adicionais dividem-se em: *"I – suplementares, quando se destinem a reforçar dotação orçamentária"* e *"II – especiais, os reservados a despesas que não tenham tido dotação orçamentária específica"*. O Projeto de Lei em tela pretende, justamente, abertura de créditos adicionais do tipo **suplementar**, visto que as despesas estão previstas – s. m. j., originalmente na Lei Orçamentária.

O Poder Executivo demonstrou, documentalmente no bojo do Projeto de Lei, que houve excesso de arrecadação/superávit financeiro, tendo em vista o repasse de valores ao Município que estavam previstos originalmente no orçamento. O repasse destes montantes, por si só, é suficiente para caracterizar o excesso à previsão orçamentária, justificando (e tornando necessária) a criação de crédito adicional.

PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL
ITAPEJARA D'OESTE
C.N.P.J. 77.778.629/0001-91

Portanto, o excesso de arrecadação/superávit financeiro constitui legítimo motivo para abertura do crédito adicional. Para além desses argumentos, a mensagem de justificativa demonstra a necessidade da abertura do crédito adicional.

12. Salvo melhor pensamento e pedindo-se todas as vênias possíveis e impossíveis ao Poder Executivo e seus respeitosos servidores, impõe-se sempre lembrar **a boa técnica legislativa impõe o nome correto do crédito** – crédito especial e/ou suplementar.

Ressaltamos, também, que, não obstante este detalhe, o Projeto de Lei está redigido em boa técnica legislativa e atende aos parâmetros de juridicidade, não havendo nenhuma violação reflexa ao ordenamento jurídico.

13. Resumão da ópera: o Poder Executivo não pode efetuar gastos não previstos na Lei Orçamentária aprovada no Exercício anterior – em 2021. Se agisse assim, *ad argumentandum tantum*, seria enquadrado tal como a saudosa e perseguida ex-Presidenta Dilma Rousseff nas chamadas “pedaladas fiscais”. Contudo, a exceção fica por conta dos créditos adicionais, os quais se destinam à efetivação das despesas não previstas ou insuficientes no orçamento em vigor, e que precisam ser feitas naquele Exercício. Existem as três espécies: os suplementares, os especiais e os extraordinários, *ex vi* do artigo 41 da Lei Federal nº 4.320/64. Os créditos suplementares são destinados ao reforço das dotações orçamentárias quando observado que houve insuficiente previsão na LOA. Exemplo: previu-se que num ano seriam gastos R\$ 100.000,00 (cem mil reais) como folha de pagamento, mas já no início se percebeu a insuficiência em face de contratações emergenciais. *In casu*, poderia o Administrador buscar autorização dos Edis para reforçar, por meio de crédito suplementar. Isso porque aquela despesa já foi prevista no orçamento, não obstante de forma insuficiente. Lado outro, quando aos créditos especiais, estes visam a suprir despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica. Despesas para as quais não houve previsão! Exemplo: durante determinado Exercício o Paço Municipal de Itapejara D'Oeste, Estado do Paraná, é condenada a pagar um processo judicial, já inscrito no precatório. A princípio, se não prevista no orçamento, será preciso abertura de um crédito especial em face desta despesas inesperada. Também se aplica aos Projetos de Lei em testilha, já que os valores supracitados destinam-se a obras no Município, através de recurso dos ilustres Parlamentares da inoxidável Assembleia Legislativa Paranaense e do proba e renomada Câmara dos Deputados. Finalmente, tal como os créditos especiais, os créditos extraordinários também visam a suprir despesa não prevista no orçamento em vigor. Inobstante, só pode ser usado em caso de: a) guerra; b) comoção interna; c) calamidade pública.

A **anulação de dotações orçamentárias** consiste em: **procedimento no qual se reduz, total ou parcialmente, o montante da dotação disponível de determinado subtítulo constante da LOA, de forma original ou acrescentado por crédito adicional. Os recursos que se tornam disponíveis em razão da anulação da despesa podem ser utilizados para suportar créditos adicionais, verificada a compatibilidade de fontes.** É este o caso do Projeto de Lei em análise.

CONCLUSÃO

14. Diante do exposto e, *a priori*, cf. explicado no item 13º, observado o detalhe do *nomen iuris* a ser classificado – suplementar/especial, entendo que se coaduna, sendo louvável e de acordo com as Leis Fiscais e Orçamentárias, bem como **juridicamente correto, de forma constitucional**, com boa técnica legislativa, o objeto do Projeto de Lei suprarreferido, salvo melhor juízo de Vossa Excelência e dos demais Senhores Vereadores desta nobre Casa de Leis.

Em observância ao disposto no artigo 147 do competente Regimento Interno desta Casa de Leis, os presentes Projetos de Lei dependerão de voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara de Vereadores e cumprimento do artigo 39, inciso III, do mesmo *codex*.

PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL
ITAPEJARA D'OESTE
C.N.P.J. 77.778.629/0001-91

"Art. 147. Dependência de voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara Municipal: IV – Abertura de créditos suplementares ou especiais para realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital".

"Art. 39. Compete à Comissão de finanças e orçamentos emitir parecer sobre todos os assuntos de caráter financeiro e especialmente sobre:

III – As proposições referentes à matéria tributária, abertura de crédito e empréstimos públicos e as que direta ou indiretamente alterem a receita ou a despesa do Município, acarretem responsabilidade ao erário Municipal ou interessem ao crédito público".

15. Logo, no mesmo diploma, parágrafo segundo, consta que é obrigatório parecer da Comissão, não podendo ser submetidas à discussão e votação em Plenário, salvo hipótese prevista no artigo 43, §6º – extrema urgência. Ademais, convém relembrar a sempre importante Lei Orgânica Municipal, no Capítulo II, que cuida 'Dos Orçamentos Municipais', segundo a qual, à risca do artigo 119, §1º, *verbis*: "Caberá às Comissões Técnicas componentes da Câmara Municipal: I – examinar e emitir parecer sobre projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas, anualmente pelo Prefeito Municipal; II – examinar e emitir parecer sobre os planos e programas previstos nesta Lei Orgânica e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária".

16. As três Comissões da Casa de Leis deverão se manifestar, conforme determina o Regimento Interno. Porque: no artigo 38 fala-se que a Comissão de Justiça e Redação deve manifestar-se sobre todos os assuntos; lado outro, o artigo 39 determina à Comissão de Finanças e Orçamento a obrigatoriedade no inciso III; por fim, diante do fato de que o dinheiro irá ao Departamento Municipal de Saúde, Departamento de Administração e Departamento de Obras e Viação é preciso colher o parecer da Comissão de Políticas Públicas, *ex vi* do artigo 39-A, incisos I, V e VIII, do mesmo *codex*.

17. É o Parecer, *sub censura*!

Município de Itapejara D'Oeste, Estado do Paraná, aos dezesseis dias do mês de setembro do ano dois mil e vinte e dois de nosso Senhor Jesus Cristo.


Bel. OTÁVIO AUGUSTO INÁCIO MASSIGNAN
OAB/PR nº 79.037

Advogado da Câmara Municipal de Itapejara D'Oeste