

PARECER JURÍDICO

O **projeto de Lei Ordinária nº 07 do ano de 2021**, versa acerca do pedido do Poder Executivo para que seja autorizada a abertura de crédito adicional especial por anulação de dotação orçamentária.

I – DA COMPETÊNCIA

A – DO MUNICÍPIO

“Art. 5º – Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras as seguintes atribuições:

I – Legislar sobre assuntos de interesse local;”

B – DO LEGISLATIVO

A competência desta casa está inserida no inciso III do artigo 23 e no inciso XV do artigo 24, ambos da Lei Orgânica Municipal extraem-se, *in verbis*:

“Art. 23 – Compete a Câmara, com a sanção do Prefeito, exceto para o previsto no art. 24, dispor sobre matérias de competência do Município, especialmente sobre:

III – Orçamento anual, plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e abertura de créditos suplementares e especiais;

Art. 24 – Compete privativamente à Câmara:

XV – Fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo;”

C – DO EXECUTIVO

Sob o aspecto da legitimidade para a propositura do presente projeto de lei vislumbra-se, que de acordo com o inciso IV do artigo 35 e com os incisos I e IV do artigo 52 da Lei Orgânica Municipal o poder Executivo detém a prerrogativa de iniciar o processo legislativo, extrai-se da mencionada Lei, *in verbis*:

“Art. 35 – São de iniciativa exclusiva do Prefeito as Leis que disponham sobre:

*IV – matéria orçamentária e a **que autorize a abertura de créditos** ou conceda auxílios e subvenções; (grifo nosso)*

Art. 52 – Compete ao Prefeito:

I – a iniciativa de Leis;

*IV – **matéria orçamentária** e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios e subvenções;”*

Devemos ressaltar que, neste caso específico a iniciativa legislativa é privativa do poder Executivo, ou seja, só o poder Executivo detém a prerrogativa de fazer uma lei que autorize abertura de crédito.

Portanto, conforme constam nos dispositivos normativos acima, não se verificam nenhum vício de iniciativa na propositura do projeto de Lei, uma vez que todas as competências foram respeitadas.

II – DO REGIMENTO INTERNO

A – DA INCLUSÃO NA PAUTA

*“REG Art.102 – **Toda e qualquer proposição escrita, para constar na pauta de sessão ordinária**, exceto nos casos previstos no art. 88, VII, VIII, IX, X, XI e XII, **deverá ser apresentada com 48 (quarenta e oito) horas de antecedência na Secretaria da Câmara, que as protocolará, numerando-as e encaminhando-as ao Presidente.***

*REG Art.88 – **São modalidades de proposição:***

I – proposta de emenda à Lei Orgânica;

II – projeto de lei complementar;

III – projetos de Lei;

IV – projetos de decreto legislativo;

V – projetos de resolução;

VI – projetos substitutivos;

VII – emendas e subemendas;

VIII – vetos;

IX – pareceres das Comissões permanentes;

X – relatórios das Comissões Especiais de qualquer natureza;

- XI – indicações;*
- XII – requerimentos;*
- XIII – representações.”*

A presente proposição (projeto de lei ordinária) foi protocolada nesta casa no dia **29/03/2022**, portanto, está respeitado o disposto no art. 102 do regimento interno desta casa legislativa.

B – DA APRECIÇÃO DO PLENÁRIO

Art.38 – São atribuições do Plenário:

- I – elaborar, com a participação do Poder Executivo, as leis municipais;*
 - II – votar o orçamento anual, a lei de diretrizes orçamentárias e o plano plurianual;*
 - III – legislar sobre tributos e estabelecer critérios gerais para a fixação dos preços dos serviços municipais;*
 - IV – autorizar a abertura de créditos suplementares e especiais, bem como, aprovar os créditos extraordinários;**
 - V – autorizar a obtenção de empréstimos e operações de crédito, bem como, a forma e os meios de pagamento;*
 - VI – autorizar a concessão de auxílio e subvenções de crédito, bem como a forma e os meios de pagamento;*
 - VII – autorizar a concessão para exploração de serviços, ou de utilidade pública;*
 - VIII – dispor sobre aquisição, administração, utilização e alienação dos bens do domínio do município;*
 - IX – autorizar a remissão de dívidas e conceder isenções e anistias fiscais, bem como, dispor sobre moratória e benefícios;*
 - X – criar, alterar e extinguir cargos públicos e fixar os respectivos vencimentos;*
 - XI – dispor sobre denominação de próprios, vias e logradouros públicos;*
 - XII – dispor sobre a fixação da zona urbana e de expansão urbana;*
 - XIII – dispor sobre a organização e a estrutura básica dos serviços municipais.*
 - XIV – estabelecer normas de política administrativa, nas matérias de competência do município;*
 - XV – estabelecer o Regimento jurídico dos servidores municipais;*
 - XVI – fixar os subsídios dos Vereadores, do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais, nos limites e critérios estabelecidos na Constituição Federal e na Lei Orgânica do Município.*
- Parágrafo único – É de competência privativa do Plenário, entre outras:*
- I – eleger os membros de sua Mesa e destituí-los na forma regimental;*
 - II – elaborar e votar seu Regimento Interno;*
 - III – organizar os seus serviços administrativos;*
 - IV – conceder licença ao Prefeito e aos Vereadores;*
 - V – autorizar o Prefeito a ausentar-se do Município por mais de dias;*
 - VI – criar comissões permanentes e temporárias;*
 - VII – apreciar vetos;*

VIII – cassar o mandato do Prefeito e dos Vereadores, nos casos previstos em lei;
IX – tomar e julgar as contas do Município;
X – conceder título de cidadão honorário ou qualquer outra honraria ou homenagem;
XI – requerer informações do Prefeito sobre assuntos referentes à administração;
XII – convocar os Secretários para prestar informação sobre matéria de sua competência.

Art.42 – Às Comissões Permanentes incumbe:

II – discutir e votar projetos de lei que dispensarem a competência do Plenário, nos termos do art.43 deste Regimento Interno

Art.43 – Às Comissões Permanentes no âmbito de suas atribuições, cabe, se assim o quiserem, sem a discussão e a deliberação do Plenário, nos termos da Lei Orgânica do Município, discutir e votar projetos de lei, exceto quanto a:

I – projeto de lei complementar;
II – projetos de iniciativa de Comissões;
III – projetos de códigos, estatutos e consolidações;
IV – projetos de iniciativa popular;
V – projetos que tenham recebido pareceres divergentes;
VI – projetos em regime de urgência;
VII – alienação ou concessão de bens imóveis municipais;
VIII – alteração do Regimento Interno;
IX – autorização para todo e qualquer tipo de operação de natureza financeira de interesse do Município, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público Municipal;
X – projetos que instituem impostos previstos na Lei Orgânica do Município;
XI – proposta de emenda à Lei Orgânica.

Tendo em vista que a matéria consta no rol do art. 38 do Regimento Interno desta Casa Legislativa, a matéria **não poderá ser aprovada apenas no âmbito das comissões. O projeto de Lei deve tramitar obrigatoriamente pelo plenário.**

C – DAS DISCUSSÕES

Art.143 – Terão uma única discussão as seguintes proposições:

I – as que tenham sido colocadas em regime de urgência especial;
II – as que se encontrem em regime de urgência simples;
III – os projetos de lei oriundos do Executivo com solicitação de prazo;
IV – o veto;
V – os projetos de decreto legislativo ou de resolução de qualquer natureza;
VI – as emendas.

Art.144 – Terão 02 (duas) discussões todas as proposições não incluídas no artigo anterior;

§1º – Em nenhuma hipótese a segunda discussão ocorrerá na mesma Sessão que tenha ocorrido a primeira discussão.

§2º – É considerada aprovada toda proposição submetida a duas discussões, sempre que a mesma for

aprovada na segunda discussão, mesmo que na primeira tenha sido rejeitada.

Conforme podemos vislumbrar no artigo 143 do regimento interno desta casa a matéria contida no **projeto de Lei Ordinária de nº 07 de 2022** deverá ter **duas discussões, salvo se aprovado o regime de urgência.**

D – DO QUORUM DE APROVAÇÃO

Art.157 – As deliberações da Câmara, salvo disposição em contrário, serão sempre tomadas por maioria de votos, presentes a maioria de seus membros.

Art.158 – Dependerão do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara, além de outros casos previstos em lei, a aprovação e a alteração das seguintes matérias:

I – código tributário do Município;

II – código de obras;

III – código de postura;

IV – plano diretor de desenvolvimento integrado e normas relativas a zoneamento, ocupação e uso do solo urbano;

V – lei instituidora do regime jurídico dos servidores municipais;

VI – lei instituidora da guarda municipal;

VII – perda de mandato de Vereador;

VIII – rejeição de veto;

IX – criação, reclassificação, reenquadramento ou extinção de cargos, fixação, aumento e alteração de vencimento dos servidores públicos municipais;

X – fixação ou atualização dos subsídios dos Vereadores, do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais;

XI – obtenção e concessão de empréstimos e operações de crédito pelo Município.

Parágrafo único – Entende-se por maioria absoluta o primeiro número inteiro acima da metade do total dos membros da Câmara.

Art.159 – Dependerão de voto favorável de dois terços dos membros da Câmara, além de outros casos previstos pela legislação pertinente, a aprovação e alteração das seguintes matérias:

I – Regimento Interno da Câmara;

II – concessão de serviços públicos;

III – concessão de direito real de uso e concessão administrativa de uso;

IV – alienação de bens imóveis do Município;

V – aquisição de bens imóveis, salvo quando se tratar de doação sem encargos;

VI – denominação de próprios, vias e logradouros públicos;

VII – concessão de títulos honoríficos e honrarias;

VIII – concessão de anistia, isenção e remissão tributária ou previdenciária e incentivos fiscais, bem como moratória e privilégios;
IX – transferência de sede do Município;
X – rejeição do parecer prévio do Tribunal de Contas, Sobre as Contas do Município;
XI – alteração territorial do Município, bem como alteração de seu nome;
XII – criação, organização e supressão de distritos;
XIII – o recebimento de denúncia contra o Prefeito e Vereador, no caso de apuração de crime de responsabilidade;

Desta feita, **a aprovação deste projeto de lei dependerá do quorum de maioria simples** dos vereadores desta casa legislativa.

E- DA VOTAÇÃO DO PRESIDENTE DESTA CASA LEGISLATIVA

*Art.33 – O Presidente da Câmara **só poderá votar** nos seguintes casos:*

I – na eleição da Mesa;

II – quando a matéria exigir, para sua aprovação, voto favorável de dois terços dos membros da Câmara;

III – no caso de empate, nas votações públicas e secretas.

O Presidente só votará em caso de empate.

F – DAS COMISSÕES

“Art.42 – Às Comissões Permanentes incumbe:

I – estudar as proposições e assuntos distribuídos ao seu exame, manifestando sobre eles sua opinião para orientação do Plenário;

II – discutir e votar projetos de lei que dispensarem a competência do Plenário, nos termos do art.43 deste Regimento Interno.

Parágrafo único – As Comissões Permanentes são as seguintes:

I – Legislação, Justiça e Redação Final;

II – Finanças e Orçamento;

III – Obras, Serviços Públicos, Agroindústria, Comércio e Turismo;

IV – Educação, Saúde e Assistência Social.

Art.52 – Encaminhada qualquer matéria ao Presidente da Comissão Permanente, este designar-lhe-á tramitação imediata.

Art.53 – É de 10 (dez) dias o prazo para qualquer Comissão Permanente pronunciar-se, a contar da data do recebimento da matéria pelo seu Presidente.

§1º – O prazo a que se refere este artigo será duplicado em se tratando de proposta orçamentária e de processo de prestação das contas do Município.

§2º – O prazo a que se refere este artigo será reduzido pela metade, quando se tratar da matéria colocada em regime de urgência e de emendas e subemendas apresentadas à Mesa.

Art.55 – Escoado o prazo sem que tenha sido proferido o parecer, a matéria será incluída imediatamente na Ordem do Dia, para que o Plenário se manifeste sobre a dispensa do mesmo.

Art.56 – Somente serão dispensados os pareceres das Comissões, por deliberação do Plenário, mediante requerimento escrito de Vereador ou por solicitação do Presidente da Câmara através de despacho nos autos, quando se tratar de proposição colocada em regime de urgência, na forma prevista no §2º do art.53 do Regimento.”

O regimento dispõe que as comissões devem estudar e emitir parecer sobre as matérias em tramitação na casa, devendo estes pareceres, em regra, serem votados no plenário.

Cada comissão tem a sua atribuição (art. 57 a 61) e um mesmo projeto poderá ser analisado por várias delas.

“Art.57 – Compete à Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, manifestar-se **em todas as posições que tramitem na Casa**, quanto aos aspectos constitucional, legal, regimental, gramatical e lógico, salvo expressa disposição em contrário deste Regimento.

§3º – A Comissão de Legislação, justiça e Redação Final manifestar-se-á sempre em primeiro lugar.

§4º – A Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final manifestar-se-á sobre o mérito da proposição, assim entendida a colocação do assunto sob o prisma de sua conveniência, utilidade e oportunidade, nos seguintes casos:

X – todas as demais matérias não consignadas às outras Comissões;

Art.58 – Compete a Comissão de Finanças e Orçamentos opinar, obrigatoriamente, sobre todas as matérias de caráter financeiro e especialmente quanto ao mérito, quando for o caso de:

I – diretrizes orçamentárias;

II – proposta orçamentária e plano plurianual;

III – matéria tributária;

IV – abertura de créditos, empréstimos públicos;

V – proposições que, direta ou indiretamente alterem a despesa ou a receita do Município;

VI – Proposições que acarretam em responsabilidades ao erário municipal ou interessem ao crédito ou ao patrimônio público municipal;

VII – fixação ou aumento dos vencimentos do funcionalismo público;

VIII – fixação e atualização dos subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito, dos Secretários Municipais e dos Vereadores.”

Art.60 – Compete à Comissão de Educação, Saúde e Assistência Social, apreciar e manifestar-se obrigatoriamente quando ao mérito em todos os projetos e matérias que versem sobre:

I – assuntos educacionais, artísticos e desportivos;

II – concessão de bolsa de estudo;

III – patrimônio Histórico;

IV – saúde pública e saneamento básico;

V – assistência social e previdenciária em geral.

VI – reorganização administrativa da prefeitura nas áreas de educação, saúde e assistência social; VII – implantação de centros comunitários sob auspício oficial;

VIII – declaração de utilidade pública municipal a entidades que possuam fins filantrópicos.

No caso em tela, o projeto de lei deverá ser analisado, obrigatoriamente, pela Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, pela Comissão de Finanças e Orçamento.

III – DOS DISPOSITIVOS NORMATIVOS VIGENTES

A – DA DEFINIÇÃO DE CRÉDITO ADICIONAL ESPECIAL

Passemos agora, a análise da definição de crédito adicional contida no artigo 40 e incisos do artigo 41, vejamos:

*“Art. 40. São créditos adicionais, as autorizações de despesa não computadas ou **insuficientemente** dotadas na Lei de Orçamento.*

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;”

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.**

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

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.

§ 2º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.

§ 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-a a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício.

Deste modo, o crédito adicional especial é a modalidade de dotação orçamentária destinada a criar nas leis orçamentárias **uma dotação para despesas não previstas pela LOA e PPA na data de sua confecção e aprovação.**

B – DA ORIGEM DOS RECURSOS

“Lei Org. Art. 109 – Nenhuma despesa será ordenada ou satisfeita **sem que exista recurso disponível e crédito votado pela Câmara**, salvo a que correr por conta de crédito extraordinário.

Art. 110 – **Nenhuma Lei que crie ou aumente a despesa será executada sem que dela conste à indicação do recurso para atendimento do correspondente encargo.** (grifo nosso)

CF-Art. 167. São vedados:

V – a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e **sem indicação dos recursos correspondentes**; (grifo nosso)

LC 101/2000 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.**”

LDO 2020 – Lei Municipal nº 1.525 de 29 de julho de 2020

Art. 44. A abertura de créditos suplementares e especiais **dependerá de prévia autorização legislativa e da existência de recursos disponíveis** para cobrir a despesa, nos termos da Lei Federal nº 4.320/1964 e da Constituição da República.

A Constituição Federal, a Constituição Estadual, a Lei Orgânica do Município, a lei de responsabilidade fiscal, a lei de diretrizes orçamentária para o ano de 2021 são uníssonas que o Executivo deve demonstrar a origem dos recursos que constituem os créditos adicionais.

Os dispositivos acima inseridos afirmam a necessidade de que se exista lei devidamente aprovada pela câmara para a abertura de crédito adicional, e que **haja recurso disponível para suprir os gastos**.

O Poder Executivo almeja **cria dotação** no valor total de R\$ 76.000,00 (setenta e seis mil reais), e informou que o montante é advindo da seguinte fonte:

Anulação de Dotação Orçamentária

Valor a ser utilizado: 76.000,00 (setenta e seis mil reais)

Fonte da anulação: Discriminadas no anexo do projeto de lei analisado.

O orçamento poderá ser modificado não só pela abertura de créditos adicionais, mas, também, pelos institutos do Remanejamento, Transposição e Transferência.

A administração pública somente poderá se utilizar destes três institutos se houver previsão legal, no caso na LDO ou em outra Lei Ordinária que não a LOA, uma vez que, não é permitido autorização destes instrumentos nesta última, face ao princípio da exclusividade que a norteia. (Não pode conter dispositivo normativo estranho a previsão de receita e despesa, salvo abertura de crédito adicional suplementar).

A permissão para o uso dos referidos institutos está previsto no caput do art. 43 da Lei Ordinária Municipal nº 1.556 de 02 de agosto de 2022. Vejamos:

“Art. 43. O Poder Executivo poderá, mediante decreto, transpor, remanejar, transferir ou utilizar, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na lei orçamentária de 2021 e em seus créditos adicionais, em decorrência de extinção, transformação, transferência, adequação administrativa, incorporação ou desmembramento de órgãos e entidades, bem como de alterações de suas competências ou atribuições, mantida a estrutura programática, expressa por categoria de programação, conforme definida no art. 3º, desta Lei.”

Remanejamento: São realocações na organização de um ente público com destinação de recursos de um órgão para o outro. (As dotações devem estar previstas na LOA)

Transposição: São realocações no âmbito dos programas de trabalho dentro do mesmo órgão. (Os programas já devem estar previstos na LOA).

Transferência: São realocações de recursos entre as categorias econômicas de despesa, dentro de um mesmo órgão e do mesmo programa de trabalho, ou seja, repriorizações dos gastos a serem efetuados. (Os programas já devem estar previstos na LOA).

Em resumo, temos que os remanejamentos mudam a classificação institucional, alterando a mesma alocação de recursos de um órgão para outro. As transposições alteram os programas de trabalho dentro do mesmo órgão. E, por fim, as transferências alteram as categorias econômicas de despesas dentro do mesmo órgão e do mesmo programa de trabalho.

No projeto o Executivo deseja utilizar a transposição.

IV – DO ENTENDIMENTO FINAL

Analisando a documentação anexada, no presente projeto, entendemos que foi demonstrada a origem dos valores que suportarão os gastos previstos para as novas dotações orçamentárias.

No entanto, o Executivo deve enviar documentação **informando qual a porcentagem de suplementação para utilizada para abertura de crédito adicional por anulação de dotação orçamentária até o momento (não poderá ultrapassar 20% do valor do orçamento-programa).**

Acreditamos ser útil que a Presidência envie este projeto de lei ao setor de controle interno e ao setor contábil, para que estes, também, se manifestem por escrito, caso entendam necessário e seja de sua competência.

Santana da Vargem – MG – 26 de outubro de 2021.

Felipe Tomé Mota e Silva

Procurador Legislativo

OAB-MG 128.822