



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

PARECER JURÍDICO Nº 33/2023.

Assunto: Projeto de Lei nº 024/2023.

Autor: Executivo Municipal.

Interessado: Comissões Parlamentares da Câmara Municipal

EMENTA: AUTORIZA O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL ABRIR CRÉDITOS SUPLEMENTAR POR ANULAÇÃO E TRANSPOSIÇÃO E DÁ PROVIDÊNCIAS.

RELATÓRIO.

Foi encaminhada esta Procuradoria Jurídica dessa Casa de Leis, para análise e parecer sobre o Projeto de Lei nº 024/2023, de autoria do Executivo Municipal, que tem como objetivo a abertura de crédito adicional suplementar e dá outras providências.

Na mensagem do projeto encaminhado a esta Casa Legislativa, consigna o Executivo reforçar as dotações orçamentárias para custear despesas e para atender as demandas nas aquisições de combustíveis, peças para veículos, pneus, aquisições de medicamentos para atendimento dos PSFs, Hospital, Pronto Atendimento, Centro de Especialidade Médica e Farmácia Básica no atendimento da população, merenda escolar, materiais de expediente das escolas da rede municipal e, materiais diversos das demais secretarias.

Diz ainda a mensagem do referido Projeto de Lei que o crédito suplementar aberto pelo artigo anterior, serão utilizados os recursos provenientes da transposição, remanejamento, anulação total ou parcial de dotações orçamentárias, de um órgão para outro e de uma categoria econômica de despesa para outra.

Ademais, o valor pleiteado a título de crédito adicional suplementar é da ordem de mais de R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais).

É o breve relatório. Passo a análise jurídica



ESTADO DE MATO GROSSO CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA E LEGALIDADE.

O princípio da legalidade encontra embasamento legal no art. 5º, II da Constituição Federal que versa afirmando que "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei". Esse princípio é também conhecido como legalidade geral, que deve nortear toda a sociedade brasileira, baseado no positivismo que impera no nosso ordenamento jurídico.

Tendo em vista que o objeto do Projeto de Lei consiste em abertura de crédito adicional especial no qual será utilizados recursos de que trata o art. 43, da Lei Federal nº 4.320, de 1964, *in verbis*:

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição e justificativa.

Consoante ensinamento do saudoso Hely Lopes Meireles, dentro da Administração Pública "a legalidade, como princípio de administração, significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso".

Nessa senda diferentemente do estabelecido para os administradores em geral, dentro da Administração Pública o gestor somente pode fazer aquilo que está permitido em lei, não podendo dela se afastar sob pena de cometimento de ilegalidade.

Desta forma e por prever a necessidade de abertura de crédito adicional especial, o presente projeto de lei atende ao princípio da legalidade, tendo em vista que o objeto do mesmo somente pode ser executado pelo Executivo Municipal através de Lei aprovada pela Câmara Municipal.

DOS PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS



ESTADO DE MATO GROSSO CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

Os Princípios Orçamentários visam estabelecer regras norteadoras básicas, a fim de conferir racionalidade, eficiência e transparência para os processos de elaboração, execução e controle do orçamento público. Válidos para os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos, União, estados, Distrito Federal e municípios todos são estabelecidos e disciplinados por normas constitucionais, infraconstitucionais e pela doutrina.

Nesse ínterim é importante consignar que o respeito do ente público com os princípios é basilar para um orçamento público equilibrado e que respeita os mandamentos constitucionais.

Nesse diapasão temos como princípios orçamentários a unidade, universalidade, anualidade, exclusividade, orçamento bruto, legalidade, publicidade, transparência, não-vinculação de receitas de impostos.

Pelo princípio da unidade previsto, de forma expressa, pelo caput do art. 2º da Lei nº 4.320/1964, determina existência de orçamento único para cada um dos entes federados, União, estados, Distrito Federal e municípios, com a finalidade de se evitarem múltiplos orçamentos paralelos dentro da mesma pessoa política.

Dessa forma, todas as receitas previstas e despesas fixadas, em cada exercício financeiro, devem integrar um único documento legal dentro de cada esfera federativa: a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Já o princípio da universalidade é estabelecido, de forma expressa, pelo caput do art. 2º da Lei nº 4.320/ 1964, recepcionado e normatizado pelo § 5º do art. 165 da Constituição Federal, determina que a LOA de cada ente federado deverá conter todas as receitas e despesas de todos os poderes, órgãos, entidades, fundos e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.

O princípio da anualidade ou periodicidade é estipulado, de forma literal, pelo caput do art. 2º da Lei nº 4.320/1964, delimita o exercício financeiro orçamentário: período de tempo ao qual a previsão das receitas e a fixação das despesas registradas na LOA irão se referir. Segundo o art. 34 da Lei nº 4.320/1964, o exercício financeiro coincidirá com o ano civil, ou seja, de 1º de janeiro a 31 de dezembro de cada ano.

A exclusividade está prevista no § 8º do art. 165 da Constituição Federal, estabelece que a LOA não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa. Ressalvam-se dessa proibição a autorização para abertura de crédito suplementar e a contratação de operações de crédito, nos termos da lei.



ESTADO DE MATO GROSSO CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

O orçamento bruto está previsto pelo art. 6º da Lei nº 4.320/ 1964, obriga registrarem-se receitas e despesas na LOA pelo valor total e bruto, vedadas quaisquer deduções.

O princípio da legalidade apresenta o mesmo fundamento do princípio da Publicidade aplicado à administração pública, segundo o qual cabe ao Poder Público fazer ou deixar de fazer somente aquilo que a lei expressamente autorizar, ou seja, se subordina aos ditames da lei.

A publicidade é o princípio básico da atividade da Administração Pública no regime democrático, está previsto no caput do art. 37 da Magna Carta de 1988.

Justifica-se especialmente pelo fato de o orçamento ser fixado em lei, sendo esta a que autoriza aos Poderes a execução de suas despesas.

O princípio da transparência aplica-se também ao orçamento público, pelas disposições contidas nos Arts. 48, 48-A e 49 da LRF, que determinam ao governo, por exemplo: divulgar o orçamento público de forma ampla à sociedade; publicar relatórios sobre a execução orçamentária e a gestão fiscal; disponibilizar, para qualquer pessoa, informações sobre a arrecadação da receita e a execução da despesa.

Por derradeiro o princípio da não-vinculação (não-afetação) da receitas de impostos previsto no inciso IV do art. 167 da CF/1988 veda vinculação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, salvo exceções estabelecidas pela própria Constituição Federal.

Todos esses princípios são norteadores da Administração Pública e são diretrizes a serem seguidas por todos os operadores do ramo do Direito Financeiro.

DO CRÉDITO SUPLEMENTAR

Preliminarmente é importante consignar que crédito suplementar são os créditos destinados ao reforço de dotação orçamentária específica, isso significa dizer que a dotação já existe previamente aprovada na Lei Orçamentária Anual do ente público, mas que não foi suficiente para adimplir as obrigações existente dentro do exercício.

Vejamos o conceito previstos na Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, em seu art. 41, *in verbis*:



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

I - Suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;

Nesse diapasão a Constituição da República Federativa do Brasil é muito elucidativa no seu art. 167, V em que obriga a prévia autorização legislativa para abertura de crédito suplementar ou especial, bem como a indicação dos recursos correspondentes, vejamos:

Art. 167. São vedados:

(...)

V - A abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

Na linha do outrora explanando, a abertura de crédito suplementar pode ocorrer pelo superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; excesso de arrecadação; anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em lei e o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.

Todas as formas explanadas anteriormente possibilitam a abertura de crédito suplementar, desde que juridicamente e atuarialmente comprovado.

O objetivo do legislador foi manter o equilíbrio financeiro das contas públicas, evitando a abertura desenfreada de créditos suplementares ou especiais sem a correspondente fonte de recursos, o que pode prejudicar a saúde orçamentária e financeira do ente público.

DO SUPERÁVIT FINANCEIRO.

Destaca o Executivo Municipal que o projeto de lei em epígrafe está consubstanciado no superávit financeiro. Por superávit financeiro entende-se que é a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais e as operações de créditos a eles vinculados.



ESTADO DE MATO GROSSO CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

Diante disso, o superávit financeiro apurado, consoante entendimento do TCE-MT, deve ser devidamente repartido entre os entes públicos, nas proporções cabível a cada um.

Desta forma, o superávit financeiro apurado pelo Executivo Municipal deve ser repartido proporcionalmente como o Poder Legislativo Municipal garantindo assim a independência dos poderes.

DO ALERTA AOS EXCELENTÍSSIMOS SENHORES VEREADORES

A função do Vereadores Municipal ultrapassa a atividade de elaboração de normas, atingindo notadamente a função de fiscalizar e cobrar ações de governo.

Dentro dessa perspectiva é cediço que é totalmente discricionário do gestor público aplicar os recursos públicos nas funções que entender mais adequadas para a resolutividade dos problemas sociais, não podendo outros poderes se imiscuir em tal decisão.

Por conveniência e oportunidade dos atos administrativos advém a discricionariedade, essa é entendida como a liberdade de ação administrativa, dentro dos limites permitidos em lei, ou seja, a lei deixa certa margem de liberdade de decisão diante do caso concreto, de tal modo que a autoridade poderá optar por uma dentre várias soluções possíveis, todas, porém, válidas perante o direito.

É, portanto, um poder que o direito concede à Administração, de modo explícito ou implícito, para a prática de atos administrativos, com a liberdade na escolha segundo os critérios de conveniência, oportunidade e justiça, próprios da autoridade, observando sempre os limites estabelecidos em lei, pois estes critérios não estão definidos em lei.

A discricionariedade é sempre parcial e relativa, ou seja, não é totalmente livre, pois sob os aspectos de competência, forma e finalidade a lei impõe limitações, portanto, o correto é dizer que a discricionariedade implica liberdade de atuação nos subordinados aos limites da lei.

O administrador para praticar um ato discricionário deverá ter competência legal para praticá-lo, deverá obedecer à forma legal para realizá-la e deverá atender a finalidade que é o interesse público. O ato tornará nulo se nenhum destes requisitos for respeitado.



ESTADO DE MATO GROSSO CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

Os atos administrativos devem sempre visar o interesse social ou interesse coletivo, não obedecendo estes parâmetros o ato tornará nulo, por desvio de poder ou finalidade, que poderá ser reconhecido ou declarado pela própria Administração ou Poder Judiciário.

A fonte da discricionariedade é a lei, e quando a lei deixa brechas, aí entra o ato de discricionariedade. Essa discricionariedade existe quando a lei expressamente a confere à Administração, ou quando a lei é omissa ou ainda quando a lei prevê determinada competência.

O âmbito da discricionariedade é amplo, mas nunca total, pois são sempre vinculados à lei. Diante do que outrora já exposto, alerta-se aos Excelentíssimos Senhores Vereadores que a o excesso de arrecadação apurado dever ser devidamente repartidos entre todos os poderes municipais, consoante mandamento da LRF.

DAS COMISSÕES QUE ANALISAM O PROJETO.

Os Artigos 67 e seguintes do Regimento Interno da Câmara Municipal de Paranatinga descreve que:

Art. 67 - *Compete a Comissão de Constituição, Justiça, manifestar-se sobre todas as proposições apresentadas na Casa, especialmente analisando os aspectos constitucionais, legais, formais, materiais e todo o mais que envolva juridicidade da norma posta em análise.*

Art. 68 - *Compete à Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização opinar, obrigatoriamente, sobre todas as matérias de caráter financeiro, especialmente quando for o caso de:*

I - *Plano plurianual;*

II - *Diretrizes orçamentárias;*

III - *Proposta orçamentária;*

IV - *Proposições referentes à matéria tributária, abertura de crédito, empréstimo público e as que, direta ou indiretamente, alterem a despesa ou receita do Município, acarretem responsabilidade ao erário Municipal ou interessem ao crédito e ao patrimônio Municipal;*



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

- V - Proposições que fixem ou aumentem a remuneração dos servidores e que fixem ou atualizem os subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito, Secretário e dos Vereadores;*
- VI - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas de investimentos, exercer o acompanhamento e fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais Comissões;*
- VII - Receber as emendas à Proposta Orçamentária do Município e sobre elas emitir parecer;*
- VIII - Emitir pareceres sobre projeto de abertura de crédito;*
- IX - Determinar auditoria para o exame contábil em documentos públicos ou privados, que interessem ao processo de fiscalização;*
- X - Efetuar diligências, perícias, vistorias e inspeções, "in loco", atinentes ao objeto da fiscalização;*
- XI - Prestação de contas do Chefe do Executivo.*

Art. 69 - Compete à Comissão de Obras e Serviços Públicos, manifestar-se em todos os projetos e matérias que versem sobre:

- I - Denominação de próprios, vias e logradouros públicos;*
- II - Opinar em todas as proposições relacionadas com o processo de elaboração e implementação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município e a projetos relativos a obras municipais.*
- III - Avaliar e propor política de permissões e concessões, de educação, de fiscalização e de segurança no trânsito, bem como de fiscalização do transporte individual de aluguel, escolar e coletivo.*

Art. 70 - Cabe a Comissão de Defesa dos Direitos Humanos, Assistência Social, Educação, Saúde, Cultura, Esporte, Cidadania e Meio Ambiente:

- I - Receber, avaliar e proceder investigações de denúncias relativas às ameaças ou violações de direitos humanos;*
- II - Fiscalizar e acompanhar programas governamentais, relativos à proteção dos direitos humanos e do meio ambiente;*
- III - Colaborar com entidades não governamentais relativos à proteção do meio ambiente e dos direitos humanos;*



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

IV - Pesquisar e estudar a situação da cidadania, meio ambiente e dos direitos humanos no Município;

V - Assuntos educacionais, artísticos, inclusive patrimônio histórico, desportivos e relacionados com a saúde, o saneamento, assistência e previdência social em geral;

VI - Sistema municipal de ensino;

VII - Concessão de bolsas de estudos com finalidade de assistência à pesquisa tecnológica científica para o aperfeiçoamento do ensino;

VIII - Programas de merenda escolar;

IX - Preservação da memória da cidade no plano estético, paisagístico, de seu patrimônio histórico e cultural, artístico e arquitetônico;

X - Concessão de títulos honoríficos, outorga de honrarias, prêmios ou homenagens a pessoas que, reconhecidamente, tenham prestado serviços ao Município;

XI - Serviços, equipamentos e programas culturais, educacionais, esportivos, recreativos e de lazer voltados à comunidade;

XII - Sistema único de saúde e seguridade social;

XIII - Vigilância sanitária, epidemiológica e nutricional;

XIV - Saúde do trabalhador;

XV - Programas de proteção ao idoso, à mulher, à criança, ao adolescente e a portadores de deficiência.

Art. 71 - As Comissões Permanentes poderão se reunir de forma conjunta para proferir parecer único no caso de proposição que tramita em regime de urgência de tramitação ou sempre que decidir o Plenário.

Nos termos dos artigos acima delineados compete manifestar neste Projeto de Lei as seguintes Comissões:

- a) Comissões de Constituição, Justiça;**
- b) Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização.**



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARANATINGA

c) *Comissão de Defesa dos Direitos Humanos, Assistência Social, Educação, Saúde, Cultura, Esporte, Cidadania e Meio Ambiente:*

CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se no sentido de que o processo executivo que autorizado a realizar abertura de Crédito Adicional Suplementar no valor de **20% (vinte por cento)** da despesa fixada, destinado a cobertura da despesa com Projeto de Atividade, para atender despesas nos termos do artigo 167, Inciso V, da Constituição Federal e Artigo 41 da Lei Federal nº 4.320/64, encontra-se consubstanciado na Constituição Federal e nas leis infraconstitucionais pertinentes a matéria.

No mais, o projeto de Lei é harmônico com o sistema legal, estando apto a ser levado a plenário.

Por fim, impende salientar que a emissão de parecer por esta Procuradoria Jurídica não substitui o parecer das Comissões especializadas, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, **a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa.**

Este é o Parecer Salvo Melhor Juízo.

Paranatinga-MT, 24 de março de 2023.

JOEL CARDOSO DE SOUZA
PROCURADOR JURÍDICO
PORTARIA Nº 34/2021
B/MT 19.303/O