

## PARECER JURÍDICO

**Requerente:** Poder Legislativo de Cláudio/MG.

**Solicitante:** Presidência da Casa Legislativa.

**Parecerista:** Dr. Rodrigo dos Santos Germini – OAB MG 145.659.

**Assunto:** Projeto de Lei n.º 44/2022, o qual “Dispõe sobre a abertura de crédito adicional suplementar no orçamento vigente e dá outras providências”.

### 1. Do Relatório

Consulta-nos a presidência da Casa Legislativa com escopo de obter parecer opinativo quanto aos aspectos de legalidade, juridicidade, constitucionalidade e técnica legislativa do projeto de Lei em epígrafe. Trata-se de projeto de lei no qual o Poder Executivo local pretende autorização legislativa para abertura de crédito adicional suplementar ao orçamento vigente no importe de R\$ 3.590.000,00.

Foi apresentado o respectivo dossiê, integralizado por:

- ⇒ Mensagem de Encaminhamento n.º 46/2022, na qual o Poder Executivo declinou, sucintamente, que: pretende a abertura de crédito adicional suplementar, com anulação parcial de dotações para custeio da medida almejada; salienta que as dotações orçamentárias anuladas não serão utilizadas pelo Poder Executivo exercício financeiro vigente; ***não foram prestados maiores esclarecimentos a respeito dos motivos pelos quais foi necessária tão volumosa alteração do orçamento do município;***
- ⇒ Projeto de Lei, assim estruturado:
  - Art. 1º → Prevê autorização legislativa para abertura do Crédito Adicional Suplementar, especificando as respectivas dotações a serem suplementadas;
  - Art. 2º → Prevê a fonte de custeio do crédito adicional suplementar, decorrente de anulação parcial de outras dotações;
  - Art. 3º → Prevê vigência imediata da norma em caso de aprovação.
- ⇒ Despacho da Presidência da Casa;
- ⇒ Ofício n.º 28/2022/CMC, da lavra deste Procurador, solicitando informações adicionais ao Poder Executivo acerca do objeto da Proposição;
- ⇒ Ofício n.º 174/2022, de autoria da ilustre Procuradora Geral do Município, prestando as informações solicitadas pela Procuradoria desta Casa Legislativa.

É, em síntese, o breve relato. Passemos a fundamentar de modo lacônico:

### 2. Dos Fundamentos Jurídicos

Preambularmente, é bom enaltecer que a elaboração legislativa exige, acima de tudo, observância de procedimentos e normas redacionais específicas, requisitos que se inserem no âmbito de abrangência da “técnica legislativa”. Isso porque **o ordenamento jurídico tem no vernáculo sua base de legitimidade e de expressão**, razão pela qual o

correto emprego da linguagem tem consequências diretas sobre a aplicação da norma, constituindo garantia umbilicalmente ligada à segurança jurídica.

Neste contexto, é oportuno enaltecer que, no Projeto de Lei em referência, **não foram detectadas inconsistências de redação, não havendo, portanto, vícios quanto à técnica legislativa utilizada.** O texto do projeto é coerente, impessoal, coeso e objetivo, atendendo aos anseios de generalidade, abstração e efeito vinculante, atributos indispensáveis a qualquer texto legislativo. Ademais, foram observados os requisitos da Lei Complementar Federal n.º 95/1998 e do Decreto Federal 9.191/2017.

Quanto ao aspecto matemático da Proposição, verificou-se que **o somatório dos valores concernentes às dotações orçamentárias a serem suplementadas corresponde às anulações parciais de despesas,** havendo compatibilidade precisa.

De igual modo, **inexiste vício de iniciativa, cabendo ao Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias,** conforme modelo constitucional vigente.

É para esse fim que a Constituição Federal introduziu um modelo orçamentário específico e heterogêneo para a gestão do dinheiro público no Brasil. Versa o artigo 165 do texto constitucional:

Art. 165. Leis de **iniciativa do Poder Executivo** estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

(...)

5º A lei orçamentária anual compreenderá:

- I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 8º A lei orçamentária anual não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.  
(...)

Verifica-se, portanto, que **cabe ao Poder Executivo a iniciativa das Leis Orçamentárias**, consoante *caput* do dispositivo transcrito. Desta forma, **não existe vício de iniciativa**, pois, cabendo ao Poder Executivo a iniciativa para a Lei Orçamentária Anual, **terá idêntica competência para pretender abertura de crédito adicional suplementar**. Ademais, o Poder Executivo sempre terá competência para propor projetos de Lei de natureza orçamentária, visto ser o gestor dos recursos públicos.

Logo, a iniciativa da proposição é válida, pois, somente a lei municipal, de autoria do Executivo, poderá prever a abertura de crédito adicional suplementar, nos termos do art. 43, § 1º, inciso II da Lei Federal 4.320/64.

No mérito:

Para que o poder público possa desempenhar suas funções com critério, é necessário que haja um **planejamento orçamentário consistente**, que estabeleça com **clareza as prioridades da gestão administrativa dos recursos públicos**.

Como fora destacado acima, **o Poder Executivo não justificou adequadamente a Proposição, não tendo declinado os motivos pelos quais a movimentação orçamentária se fez necessário. A fundamentação, no entanto, foi complementada pelo Ofício n.º 174/2022, de autoria da ilustre Procuradora Geral do Município, a qual, atendendo à solicitação desta Procuradoria, prestou esclarecimentos adicionais.**

Está disposto no Portal da Câmara dos Deputados que:

Desde seus primórdios, **a instituição orçamentária foi cercada de uma série de princípios e regras com a finalidade de aumentar-lhe a consistência no cumprimento de sua principal finalidade política: auxiliar o controle parlamentar sobre o governo.** Tais normas receberam grande ênfase na fase em que os orçamentos possuíam preponderante conotação jurídica, sendo que alguns foram incorporados na legislação: basicamente a Constituição Federal de 1988, a Lei 4.320/64 (Lei de Finanças Públicas), a Lei 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs). Os princípios orçamentários são premissas a serem observadas na elaboração e na execução da lei orçamentária<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Disponível in <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/principios#:~:text=Os%20princ%C3%ADpios%20or%C3%A7ament%C3%A1rios%20s%C3%A3o%20premissas,na%20execu%C3%A7%C3%A3o%20da%20lei%20or%C3%A7ament%C3%A1ria.&t>>

Os princípios orçamentários da Especificação, Especialização ou Discriminação, Clareza, Programação pressupõem que as receitas e as despesas devem ser evidenciadas na lei orçamentária de forma discriminada, de tal forma que se possa saber, pormenorizadamente, as origens dos recursos e sua aplicação. A regra objetiva de facilitar a função do controle político do gasto público, pois inibe autorizações (dotações) genéricas, com finalidade aberta, e que propiciam demasiada flexibilidade e arbítrio ao Poder Executivo.

Desse modo, ao se exigir especificação do gasto, permite-se mais transparência ao contribuinte. A Lei nº 4.320/64 incorpora o princípio no seu art. 5º: "A Lei de Orçamento não consignará dotações globais para atender indiferentemente as despesas...., "

Em outras palavras, **deve haver transparência, clareza e planejamento consistente não apenas na elaboração do orçamento público, mas, em sua execução.**

Além disso, **ao elaborar o orçamento público as estimativas devem ser tão exatas quanto possível, de forma a garantir à peça orçamentária um mínimo de consistência para que possa ser empregado como instrumento de programação, gerência e controle.**

É dizer, em outras palavras, que cabe ao Poder Executivo elaborar o orçamento público de acordo com as reais necessidades da Administração, evitando que créditos suplementares sejam abertos com frequência, sobremaneira quando se trata de tal vultosa movimentação orçamentária.

Portanto, em que pese não existir ilegalidade na pretensão do Poder Executivo, a medida foi motivada de maneira falha, ***não permitindo aos parlamentares aferir a pertinência do objeto da Proposição, visto que não foram narradas circunstâncias fáticas ensejadoras da abertura do Crédito Adicional Suplementar.*** Deve-se considerar, ainda, que **a movimentação orçamentária constitui verdadeira exceção à regra geral de planejamento consistente, devendo o Poder Executivo, porquanto autor da Proposição, fornecer elementos claros e satisfatórios a respeito de sua motivação, da necessidade e da adequação da medida pretendida.**

No entanto, **tecidos os esclarecimentos suscitados pela Procuradoria da Casa, o vício inicial foi sanado (ainda que parcialmente).**

Quanto aos aspectos de legalidade e constitucionalidade, alguns pormenores merecem relevo, vejamos:

Consideram-se créditos adicionais, como preceitua o artigo 40 da Lei 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 “suplementares”**, conforme previsão já existente na Lei Orçamentária Anual do Município, mas, cujo reforço se fez necessário, conforme argumentos inclusos na mensagem de encaminhamento e no Ofício n.º 174/2022.

A abertura de créditos suplementares pode ser explicada, de maneira simples, como a realização de **movimentações financeiras no orçamento vigente, reforçando-se dotações orçamentárias já existentes, como no caso em análise.**

O projeto prevê a autorização para abertura do crédito adicional suplementar, indicando a destinação dos recursos e a respectiva fonte dos recursos, sendo decorrente de anulação parcial de outras dotações orçamentárias.

No mesmo sentido, preceitua o artigo 42 da mesma norma que os créditos adicionais serão **autorizados por Lei e abertos por Decreto do Poder Executivo**. Doutra banda, a Constituição Federal estabelece, em seu artigo 167, V, vedação para abertura de crédito suplementar ou especial **sem prévia autorização legislativa** e, ainda, sem indicação dos recursos correspondentes.

A pretensão do Poder Executivo, portanto, **é de que o Poder Legislativo lhe outorgue autorização para abertura de créditos adicionais suplementares, especificando as dotações orçamentárias a serem reforçadas e a respectiva fonte dos recursos.**

O juízo meritório quanto ao deferimento da pretensão do Poder Executivo tem caráter político, devendo ser debatido e votado pelos nobres *Edis* que integram esta Casa de Leis, não havendo óbice quanto à Legalidade e Constitucionalidade do projeto.

**Portanto, não se verifica ilegalidade ou imoralidade no projeto, sendo que a conveniência – ou não – da medida deve ser aferida pelos nobres *Edis*, ao debater e julgar o mérito.** Face aos argumentos listados, ***o objeto do projeto de lei é lícito, atendendo aos parâmetros de juridicidade, legalidade e constitucionalidade***, em que pese a carência de motivação.

### **3. Da Conclusão**

Por todo o exposto, **opinamos pela legalidade, constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do projeto de lei n.º 44/2022**, tendo em vista a observância das disposições constitucionais e legais pertinentes, estando apto à discussão e deliberação plenárias.

Ressalvo, no entanto, que **o princípio do planejamento orçamentário consistente deve nortear a Administração Pública Municipal constituindo vetor principiológico que só pode ser relativizado em raras exceções, sobremaneira porque o Poder Executivo já possui autorização, na Lei Orçamentária Anual, para realizar movimentações orçamentárias.**

Neste particular, recomenda-se que o Poder Executivo, ao pretender abertura de crédito adicional suplementar, aponte o embasamento fático de sua pretensão, motivando adequadamente a medida, demonstrando de forma clara, precisa, transparente e acessível a necessidade e adequação da Proposição.

Finalmente, advirta-se que cabe ao Poder Executivo empenhar adequadamente as despesas decorrentes dos contratos administrativos firmados, seja por estimativa ou de maneira “global”, na forma estabelecida nos Arts. 58 e seguintes da Lei de Contabilidade Pública, não sendo factível o argumento de que, em razão de ser a despesa variável, esteja o Poder Executivo sem correspondentes dotações para pagamento ainda no mês de setembro, ou seja, restando um terço do exercício financeiro.

É o parecer, *sub censura!*

Cláudio/MG, 05 de setembro de 2022.

**Dr. Rodrigo dos Santos Germini**  
**OAB/MG 145.659**  
**Procurador do Poder Legislativo**