



CÂMARA MUNICIPAL DE MATIAS BARBOSA

PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

Avenida Engenheiro Paulo Brandão, 380 - Parque dos Sabiás - Matias Barbosa-MG - CEP 36120-000

Tel.: (32) 3273-5700

Fax: (32) 3273-5720

Email: falecom@matiasbarbosa.mg.leg.br

Ofício nº: 161/2017/JUR

Assunto: Resposta Ofício nº 505/2017/CMMB



Matias Barbosa, 27 de dezembro de 2017.

Vereador Carlos Alberto de Almeida,
Exmo. Presidente da Câmara Municipal de Matias Barbosa.

Em atendimento ao solicitado por Vossa Excelência no ofício de número em epígrafe, encaminho o seguinte Parecer Jurídico:

- Projeto de Lei nº 61/2017, com seguinte ementa: "Alteração da Lei 1.354 de 13 de dezembro de 2016, que estima receita e fixa a despesa do Município de Matias Barbosa para o exercício financeiro de 2017 e dá outras providências".

Sem mais para o momento, despeço-me, reportando votos de elevada estima e distinta consideração.

Atenciosamente,


Leonardo Sérgio Henrique
Procurador da Câmara Municipal de Matias Barbosa

Leonardo Sérgio Henrique
Advogado - OAB/MG 89437
Câmara Municipal de Matias Barbosa

Vereador Carlos Alberto de Almeida
Exmo. Presidente da Câmara Municipal de Matias Barbosa
Em mãos/Secretaria



CÂMARA MUNICIPAL DE MATIAS BARBOSA

PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

Avenida Engenheiro Paulo Brandão, 380 - Parque dos Sabiás - Matias Barbosa-MG - CEP 36120-000

Tel.: (32) 3273-5700

Fax: (32) 3273-5720

Email: falecom@matiasbarbosa.mg.leg.br

PARECER JURÍDICO

I- HISTÓRICO

Parecer Jurídico solicitado à Procuradoria Legislativa em relação à Proposição de Lei nº 061/2017, que “Alteração da Lei 1.354 de 13 de dezembro de 2016, que estima receita e fixa a despesa do Município de Matias Barbosa para o exercício financeiro de 2017 e dá outras providências”.

Esclarecemos que tal pedido de manifestação técnica encontra-se formulado por meio do Ofício de lavra do Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal de Matias Barbosa, Vereador Carlos Alberto de Almeida.

Sem mais para o momento, lidos os autos, passamos a opinar.

II – RELATÓRIO

1- QUANTO À INICIATIVA E À FORMA

A Carta Magna Brasileira de 1988 garantiu aos Municípios, disciplinando em seu festejado artigo 30, inciso I, a competência para legislar sobre assuntos considerados de interesse local.

Por evidente, os assuntos relativos ao orçamento municipal assim como a execução orçamentária municipal enquadram-se na competência do Município, mais estritamente, naquelas do Chefe do Executivo.

Por outro giro, esta disciplina encontra mitigações. O art. 167 da Constituição da República estabelece vedações à atuação do administrador público na elaboração e execução do Orçamento, tais como: a abertura de crédito suplementar ou **especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes** (inciso V).

Os créditos suplementares e especiais são de natureza orçamentária e o art. 165, III, da Constituição da República determina também que as “**leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão os orçamentos anuais**”, não podendo essas, salvo abertura de créditos suplementares, conter disposição estranha à previsão da receita e à fixação da despesa (§ 8º do art. 165 da CF/88).

Juridicamente, portanto, a lei de iniciativa municipal e no âmbito da competência privativa do Prefeito, com a devida autorização legislativa, configura o meio normativo adequado para disciplinar tal matéria em análise. Para tanto, nos valemos daquilo disciplinado nas Leis Municipais, encontrando fundamentação nos artigos 9º, inciso I, 42, inciso III, 44, §1º, inciso II, 62, incisos IV e art. 132, inciso I da Lei Orgânica deste Município e no artigo





CÂMARA MUNICIPAL DE MATIAS BARBOSA

PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

Avenida Engenheiro Paulo Brandão, 380 - Parque dos Sabiás - Matias Barbosa-MG - CEP 36120-000 Tel.: (32) 3273-5700 Fax: (32) 3273-5720 Email: falecom@matiasbarbosa.mg.leg.br
147, § 2º do Regimento Interno da Câmara Municipal, os quais seguem abaixo transcritos:

Art. 9º - Ao Município compete:

I – elaborar o orçamento, prevendo a receita fixando a despesa, com base em planejamento adequado;

(...)

Art. 42 – O Processo Legislativo compreende a elaboração de:

*I – emendas à Lei Orgânica Municipal;
II – Leis Complementares;
III – Leis Ordinárias;
IV – Decretos Legislativos;
V – Resoluções.*

(...)

Art. 44 - A iniciativa de Lei cabe a qualquer Vereador, às Comissões da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre:

I – (...)

II - organização administrativa do Poder Executivo e matéria tributária e orçamentária;

(...)

Art. 62 - Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

IV - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica;

(...)

Art. 132 - As alterações orçamentárias durante o exercício se representarão:

I - pelos créditos adicionais, suplementares, especiais e extraordinários;

(...)

Leonardo Sergio Henrique
Advogado / OAB/MG 89437
Câmara Municipal de Matias Barbosa



CÂMARA MUNICIPAL DE MATIAS BARBOSA

PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

Avenida Engenheiro Paulo Brandão, 380 - Parque dos Sabiás - Matias Barbosa-MG - CEP 36120-000

Tel.: (32) 3273-5700

Fax: (32) 3273-5720

Email: falecom@matiabarbosa.mg.leg.br

Art. 147 – Projeto de Lei é o esboço de norma legislativa que, transformado em lei, destina-se a produzir efeitos impositivos e gerais.

§1º - (...)

§ 2º - É privativa do Prefeito a iniciativa dos Projetos de Lei mencionados no art. 44 § 1º, da Lei Orgânica do Município. (grifos nossos)



2- QUANTO AO MÉRITO

Na esteira da Constituição Federal de 1988, consideramos o teor do já citado art. 167, inciso V:

Art. 167. São vedados;

(...)

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

Desta forma é condição básica para abertura de créditos especiais ou suplementares, além da prévia autorização legislativa, a indicação dos recursos.

No mesmo sentido, o art. 41 da Lei nº 4.320/64, que estatui normas gerais de Direito Financeiro para todos os entes políticos da Federação, contempla as três espécies de créditos adicionais para socorrer o orçamento em execução, ou seja:

Créditos Suplementares - destinados a reforço de dotação orçamentária;

Créditos Especiais - destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica; e

Créditos Extraordinários – destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

Apesar do Veto Presidencial ao art. 43 da mesma Lei nº 4.320/64, percebe-se que a intenção do legislador era de afirmar que a abertura dos créditos suplementares e especiais dependeria de uma existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa e deveriam ser precedidos de exposição justificativa (critérios legais). Acrescentava, ainda, ao artigo em comento, inciso III, que seriam considerados recursos, desde que não comprometidos, os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados por Lei.

Valendo-nos da lição de J. Teixeira Machado Junior e Heraldo da Costa Reis, na obra intitulada “A Lei 4.320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal”, destacamos quanto aos recursos que socorrerão aos créditos adicionais:



CÂMARA MUNICIPAL DE MATIAS BARBOSA

PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

Avenida Engenheiro Paulo Brandão, 380 - Parque dos Sabiás - Matias Barbosa-MG - CEP 36120-000 Tel.: (32) 3273-5700 Fax: (32) 3273-5720 Email: falecom@matiabarbosa.mg.leg.br

"Deve-se, pois, ter em vista que tais recursos somente poderão ser utilizados quando ainda não estejam comprometidos. De outro modo, não são recursos disponíveis. Isto é claramente compreensível. É uma regra que não vem sendo seguida pelos gestores públicos, daí dos problemas se avolumarem com grandes prejuízos para as populações, pois ações que gerariam benefícios diretos deixam de ser implementadas."

Por recursos comprometidos, deve-se entender aqueles que, em razão de contratos, convênios ou leis, atenderão a despesas obrigatórias, tais como pessoal, amortização de empréstimos, juros, inativos (aposentados) e pensionistas, bem como receitas vinculadas a caixas especiais (fundos especiais) institucionalizadas para o atendimento de obrigações resultantes da execução de programas especiais de trabalho, que têm, assim, receitas e despesas comprometidas com os respectivos objetivos específicos."

Ao mesmo tempo, os autores já citados alertam para fatores importantes que envolvem os recursos considerados alvo de anulação parcial ou total de dotações:

"Os recursos resultantes de anulação parcial ou total de dotações ou de créditos adicionais devem ser indicados no ato que abre o crédito.

Relativamente às anulações parciais ou totais de dotações ou de créditos adicionais, as mesmas constituem recursos legais, devendo-se, entretanto, analisar as despesas que, por sua importância e natureza, e, em especial, aquelas que são consideradas comprometidas, podem ter as suas dotações anuladas para servirem de recursos aos créditos adicionais, suplementares e especiais autorizados.

Esta observação é muito importante para evitar que se anulem dotações consignadas para despesas essenciais, somente com o fito de criar recursos. Seria cobrir um santo, descobrindo outro."

Em complemento, a Constituição Federal considera como crime de responsabilidade o atentado contra a Lei Orçamentária, conforme art. 85, inciso VI. Esse dispositivo constitucional foi regulamentado pela Lei nº 1.079/50, mas, à luz do art. 89, inciso VI da Constituição de 1946, que dispunha nos mesmos termos do art. 85, VI da atual Constituição.



CÂMARA MUNICIPAL DE MATIAS BARBOSA

PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

Avenida Engenheiro Paulo Brandão, 380 - Parque dos Sabiás - Matias Barbosa-MG - CEP 36120-000

Tel.: (32) 3273-5700

Fax: (32) 3273-5720

Email: falecom@matiabarbosa.mg.leg.br

Como se verifica, trata-se de uma norma em aberto, a demonstrar que a infração patente de quaisquer das normas da lei orçamentária é passível de enquadramento no crime de responsabilidade, o que não significa que eventual acusação a esse título dispensa a indicação do dispositivo infringido. Com o advento da LC 101, de 4/5/00, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF –, a lei 10.028, de 4/5/00, incluiu mais oito hipóteses de crimes de responsabilidade (incisos 5 a 12), incorporando algumas das infrações previstas na LRF. Esses acréscimos não se harmonizam com o texto constitucional que se refere exclusivamente “a atentado contra lei orçamentária”, e sabemos que a LRF não é uma lei orçamentária, mas, uma lei que veio à luz para tutelar as leis orçamentárias que são aquelas três previstas no art. 165 da Constituição Federal, a saber, o PPA, a LDO e a LOA. As infrações às normas da LRF ensejam crimes comuns previstos, atualmente, nos art. 395-A a 395-H do Código Penal, e não crime de responsabilidade, que é um crime político. Mas, não é nosso propósito neste texto técnico debater a constitucionalidade ou não desses acréscimos e sim apontar a possibilidade da inovação legislativa apresentada pelo Chefe do Poder Executivo.

Contudo, no art. 10 da Lei nº 1.079/50, que cuida do crime de responsabilidade por violação de Lei Orçamentária, **não há referência à abertura de crédito adicional sem base legal**. Só iremos encontrar a tipificação dessa conduta no inciso 2, do art. 11 da citada lei, como veremos mais adiante.

A abertura de crédito adicional suplementar e especial depende de prévia autorização legislativa, por força do princípio da legalidade das despesas previsto no art. 167, inciso V da CF, já citado e que tem aplicação no presente trabalho.

A grande pergunta que rodeia a criação legislativa seria a abertura de crédito sem fundamento em lei ou sem as formalidades legais exigíveis ao caso e suas implicações. Pergunta-se: qual seria esta lei? Só pode ser a Lei Orçamentária Anual em curso, ou seja, a LOA em cuja execução ocorreu a abertura de crédito sem respaldo legal.

Sem fundamento em lei, como diz o texto, não significa a indispensabilidade de lei formal autorizando a abertura de crédito em cada caso concreto. A LOA pode delegar ao Executivo essa faculdade de abrir crédito adicional suplementar, observados determinados requisitos, como é da tradição de nosso direito orçamentário.

Assim, necessário se faz o exame da LOA vigente à época da abertura do crédito suplementar para verificar se havia ou não a necessidade de prévia autorização legislativa. E aqui é importante não confundir abertura de crédito suplementar, com o remanejamento de verbas consignadas nas dotações em que a LOA, tradicionalmente, vem permitindo a transferência e transposição de verbas de uma para outra dotação, **sem prévia autorização legislativa até o limite de 33% de cada dotação, conforme última alteração legal que desconhecemos se já se encontra devidamente publicada ou não**.

Como o intuito do legislador criador é de aumentar o percentual, nos moldes da alteração apresentada, devemos ter a certeza se a LOA comporta os superávits justificantes.





CÂMARA MUNICIPAL DE MATIAS BARBOSA

PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

Avenida Engenheiro Paulo Brandão, 380 - Parque dos Sabiás - Matias Barbosa-MG - CEP 36120-000

Tel.: (32) 3273-5700

Fax: (32) 3273-5720

Email: falecom@matiabarbosa.mg.leg.br

A LOA vem consignando, também, nos últimos anos a delegação para o Executivo abrir créditos suplementares, desde que compatíveis com a obtenção da meta de superávit primário estabelecida para o exercício em curso e observada, dentre outras coisas, a utilização de recursos legalmente vinculados exclusivamente para atender o objeto da vinculação.

Logo, para saber se a abertura de crédito suplementar obedeceu ou não o figurino legal é preciso examinar o disposto na LDO que fixou as metas do superávit primário para o exercício. E para saber quanto à compatibilidade do crédito aberto com o superávit primário aí previsto é preciso analisar o relatório bimestral da execução orçamentária (art. 52 da LRF), bem como, o relatório quadrimestral de gestão fiscal (art. 54 da LRF) do exercício, para verificar se a abertura do crédito suplementar comprometeria ou não a obtenção do superávit primário previsto naquela LDO.

Se o exame desses relatórios apontar a necessidade de adotar as providências do art. 9º da LRF, isto é, promover limitações de empenhos para possibilitar a obtenção dos superávits primário e nominal, por óbvio, não seria o caso de agravar a situação financeira do Município com a abertura de crédito adicional suplementar.

Como se verifica, o trato tem cunho mais contábil do que jurídico, sendo necessário que para suposta alegação de abertura ilegal de crédito, deve-se apontar o dispositivo da lei orçamentária anual patentemente infringido, como determina o art. 10, inciso 4 da lei 1.079/50 e comprovar essa infringência mediante o exame da LOA e da LDO que fixou os superávits primário e nominal, analisando o relatório da execução orçamentária bimestral e o relatório quadrimestral de gestão fiscal.

Por fim, diante a discussão que novamente atravessa o andamento legislativo municipal, não vislumbramos nenhuma impropriedade em sua alteração legislativa, desde que respeitado aquilo apontado anteriormente. O que vislumbramos, sim, é um despreparo organizacional do Poder Executivo no tratamento das finanças públicas, atravessando projetos de lei de teor semelhante em datas próximas e no fim do ano fiscal, recomendando uma análise apressada do Poder Legislativo.

III- CONCLUSÃO

1 – Quanto à iniciativa e à forma:

Diante do exposto, concluímos quanto à iniciativa, oriunda do Chefe do Executivo, e quanto à proposição, na forma de lei específica, que as mesmas cumprem os requisitos legais e constitucionais para aprovação do Projeto.

2 – Quanto ao mérito:

Na estrita análise jurídica, constatamos a pertinência do art. 1º da Proposição de Lei nº 61/2017, encaminhada pela Mensagem nº 027/2017, sendo necessário, nos termos do





CÂMARA MUNICIPAL DE MATIAS BARBOSA

PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

Avenida Engenheiro Paulo Brandão, 380 - Parque dos Sabiás - Matias Barbosa-MG - CEP 36120-000 Tel.: (32) 3273-5700 Fax: (32) 3273-5720 Email: falecom@matiasbarbosa.mg.leg.br
disposto no parecer colacionado ao feito, detida análise da LOA e da LDO, assim como as fixações de superávits primário e nominal, analisando o relatório da execução orçamentária bimestral e o relatório quadrimestral de gestão fiscal, para assim se comprovar a possibilidade de alteração do percentual desejado.

Destacamos, com isso, a premente necessidade da detida e balizada análise contábil para comprovação e enquadramento legal ao feito, nos termos do trabalho apresentado.

Frisamos, mais uma vez, acerca do conteúdo debatido, a indispensável análise dos elementos contábeis a ser feita pelo Setor Especializado, **que fogem da apreciação deste**.

É o parecer que entrego ao Presidente da Câmara de Vereadores para o devido seguimento e apreciação por parte dos Senhores Vereadores.

Salvo Melhor Juízo.

Matias Barbosa, 27 de dezembro de 2017

Leonardo Sérgio Henrique
Procurador da Câmara Municipal de Matias Barbosa

Leonardo Sérgio Henrique
Advogado - OAB/IMG 89437
Câmara Municipal de Matias Barbosa