



Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 39/2022

Ref.: Memorando n.º 047/2022 - Projeto de Lei n.º 010/2022.

Assunto: Projeto de Lei n.º 010/2022 - Autoriza a abertura de Crédito Adicional Especial para o exercício de 2022.

DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO - ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS - CRÉDITO ESPECIAL - PROJETO DE LEI - COMPETÊNCIA CONCORRENTE - ARTIGO 24, INCISO I C.C. ARTIGO 30, INCISOS I E II DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA/1988 - ARTIGO 166, §8º TAMBÉM DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA/1988 - ARTIGOS 42 E 43 LEI NACIONAL N.º 4.320/1.964 - PRINCÍPIO DA LEGALIDADE - INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO - APRECIAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL.

I - RELATÓRIO

Trata-se o presente parecer acerca de análise de Projeto de Lei n.º 010/2022 que "autoriza a abertura de Crédito Adicional Especial para o exercício de 2022".

InSTRUem o pedido, no que interessa: (i) Mensagem nº 258; (ii) Projeto de Lei n.º 010/2022; É o breve relato dos fatos. Passa-se à apreciação.

II - FUNDAMENTAÇÃO

Prefacialmente, importante destacar que o exame da Procuradoria Legislativa cinge-se tão-somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores competentes.

II.I - Da Constitucionalidade

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1.988 dispõe, em seu artigo 24, as competências concorrentes, dentre as quais, o inciso I traz a competência legiferante sobre Direito Financeiro:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar



Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

(...)

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Neste sentido cabe à União editar as normas gerais (§1º do supracitado artigo) e, neste mister, incumbe estados-membros a suplementação (§2º do supracitado artigo).

No que concerne aos Municípios, de acordo com o artigo 30, incisos I e II, também do Texto Maior, disciplina a questão de acordo com suas peculiaridades locais:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Ainda sob o aspecto da Constituição da República Federativa do Brasil de 1.988, dispõe o artigo 166, §8º:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 8º Os recursos que, em decorrência de voto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.

Neste sentido foi reproduzido no texto da Constituição do Estado de São Paulo:

Artigo 175 - Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais, bem como suas emendas, serão apreciados pela Assembléia Legislativa.

§5º - Os recursos que, em decorrência de voto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante



Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.

Também a Lei Orgânica do Município de Pradópolis disciplina que:

Art. 7º Compete à Câmara Municipal, com a sanção do prefeito, não exigida esta para o especificado no art. 8º, dispor sobre todas as matérias de competência do município, e especialmente sobre:
(...)

III - votar o orçamento anual e o plurianual de investimentos, a lei de diretrizes orçamentárias, bem como autorizar a abertura de créditos suplementares e especiais;

Nesta senda, conforme se depreende dos dispositivos colacionados, compete ao Poder Legislativo a apreciação do projeto de lei referente a Crédito Especial.

II.II – Do Crédito Especial

A União, no exercício de sua competência para editar normas gerais, editou a Lei Nacional N.º 4.320 de 1.964 (recepção materialmente pela CRFB/88 com status de Lei Complementar), dispondo, entre os artigos 40 a 46, acerca dos Créditos Adicionais (gênero do qual Crédito Especial é espécie).

A supracitada norma, em seu artigo 40, descreve que são créditos adicionais “as autorizações de despesa não computadas ou insuficiente dotadas na Lei de Orçamento”, ou seja, a despesa não prevista ou que se mostrou maior do que a inicialmente prevista.

Ainda no aludido diploma normativo, o artigo 41, inciso I dispõe que o crédito suplementar é uma das modalidades de crédito adicional e destina-se ao reforço de dotação orçamentária:

(...) ou seja, nos casos em que ele se faz presente, houve previsão da despesa no orçamento, mas no curso da execução orçamentária provou-se que a referida previsão seria insuficiente para realizar todas as despesas necessárias. Daí, portanto, a necessidade de aumentar o nível das despesas e reforçar a previsão (dotação) anteriormente aprovada. De modo diverso, tanto os créditos especiais quanto os extraordinários caracterizam-se pelo fato de as despesas que devem ser autorizadas não estarem, originalmente, computadas no orçamento. A diferença entre eles está, novamente, na motivação da autorização da despesa: os créditos especiais são destinados a atender quaisquer despesas para as quais não haja dotação orçamentária,



Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

enquanto os créditos extraordinários são aqueles que devem ser utilizados tão somente para atender despesas urgentes e imprevistas, decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública. (...)(Piscitelli, Tathiane. Direito Financeiro. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: MÉTODO, 2018, p. 105) – g.n.

Noutro giro, o Princípio da Legalidade condiciona a abertura de crédito dessa natureza a necessidade de autorização legislativa, nos termos do artigo 167 inciso V da CRFB/883, bem como artigo 42 da Lei 4.3204, além de que, deve ser precedido de justificativa e da existência de recursos disponíveis, nos termos do artigo 43 da Lei Nacional N.º 4.320:

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 realiza-las.

Cabe ressaltar, outrossim, que os créditos adicionais, uma vez aprovados, incorporam-se ao orçamento do exercício (Art. 45. Os créditos adicionais terão vigência adstrita ao exercício financeiro em que forem abertos, salvo expressa disposição legal em contrário, quanto aos especiais e extraordinários).

Vejamos que a normativa citada vem em estrito cumprimento do artigo 167 da Constituição Federal, vejamos:

Art. 167. São vedados:

(...)

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

II.III - Do Projeto de Lei n.º 010/2022

Neste mister, foi apresentado o projeto de lei em anexo, o qual “autoriza a abertura de crédito especial para o exercício de 2022”.





Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

Pois bem. A Mensagem nº 258 justifica a abertura de crédito especial para cobrir despesas com parceria com entidades do terceiro setor, na ordem de R\$ 95.000,00 (noventa e cinco mil reais). Em referido documento nada expôs o proponente quanto à origem da contrapartida de tais valores.

Já no corpo do PL, o artigo 2º dispõe que o crédito aberto na forma será coberto com recursos provenientes decorrentes de excesso de arrecadação.

Em tese o teor do artigo coaduna com o artigo 43, §1º, II da LRF. Ocorre que muito embora tenha indicado na mensagem, nos autos da proposição não se comprova de nenhuma forma se houve realmente tal excesso de arrecadação.

Vejamos que excesso de arrecadação se trata do saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.

Não havendo qualquer documentação que comprove o excesso, eis que calculado mês a mês, não há como observar a sua existência, quiçá tratar juridicamente sobre a matéria.

Ademais, é papel do Poder Legislativo o acompanhamento pari passu das contas públicas, examinando minuciosamente a concretização das políticas públicas, e dos programas e projetos inclusos nas leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA). Inclusive, o TCE-SP vêm indicando à este Poder Legislativo a necessidade de tal acompanhamento, por meio de comissão ou setor/departamento.

Lembro que o papel do Poder Legislativo não se limita à criação e deliberação de leis e normativas, mas também o de acompanhamento e controle das políticas públicas e da execução orçamentária do ente federativo. Vejamos o preceito da Constituição do Estado de São Paulo neste sentido:

Artigo 150 - *A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Município e de todas as entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, finalidade, motivação, moralidade, publicidade e interesse público, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Câmara Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno de cada Poder, na forma da respectiva lei orgânica, em conformidade com o disposto no artigo 31 da Constituição Federal.*

Desta forma, embora o presente Projeto de Lei cumpra com as exigências jurídicas formais, contabilmente, por si só, não se encontra instruído de forma a cumprir comprovar o



Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

requisito constitucional do art. 167, V e do art. 43 da Lei 4320/64.

A aprovação de tal modificação do orçamento sem uma verificação por este Legislativo da existência e suficiência de saldo suficiente para a justificativa da abertura de receita gera um risco à efetividade do controle externo que deve ser realizado por esta Câmara.

Faço a ressalva quanto a este ponto, eis que este Parecer restringe-se à análise jurídica dos requisitos. O ponto pecante do proponente é justamente a análise de que é necessária a possibilidade de acompanhamento das políticas orçamentárias para que haja autorização legislativa na forma do art. 167, V da Constituição Federal. Assim, considerando que esta proposição ainda receberá pareceres da Comissão de Finanças e Orçamento e da Comissão de Justiça e Redação, poderão estas por bem, e no seu papel de acompanhamento de políticas públicas, emitir parecer e juntar documentações que comprovem materialmente o atendimento à indicação dos recursos correspondentes - de forma a entender pelo então posterior atendimento do art. 167, V da CF -, solicitar maiores documentações ao Executivo, ou mesmo entender que basta a mera indicação - como feita no art. 3º - para levar a propositura ao Plenário.

III - DA CONCLUSÃO

Diante do exposto entendo que não há nos anexos, na mensagem, ou mesmo no corpo do PL 010/2022 comprovação suficiente quanto ao requisito constitucional da indicação dos recursos orçamentários (art. 167, V da CF), entendendo que a mera indicação da categoria do recurso (conforme art. 43, 1º da Lei 4.320/64) também não supre o que o seu próprio *caput* indica como "exposição justificativa".

Ressalto tal entendimento, indicando que as Comissões desta Casa podem suprir tal lacuna, instruindo a proposição ou declarando a existência dos recursos, de forma a dar segurança à atividade legislativa dos Nobres Vereadores, prezando pela integridade do Plenário desta Câmara, ou solicitar ao Poder Executivo documentação suficiente para dar segurança ao Plenário assim como para fins de concretização do controle externo desta Câmara.

Por fim, recomendo e indico aos Vereadores e à Presidência desta Câmara para que se estude a possibilidade de regulamentação da matéria em âmbito local, de forma a exigir, dentro do processo legislativo, que os Projetos de Leis que tratem de matéria orçamentária (em especial de créditos adicionais) venham acompanhado de documentações específicas para fins de apreciação por este Poder.



Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

É, sub censura, o parecer que se submete à elevada apreciação, com base nas informações apresentadas e nos documentos anexos, sem embargo de outras opiniões.

Pradópolis, 25 de abril de 2022.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Rorigo Crepaldi Perez Capucelli".

DR. RORIGO CREPALDI PEREZ CAPUCELLI
Procurador Legislativo da Câmara Municipal de Pradópolis - SP
OAB/SP 334.704

