



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

PARECER JURÍDICO

Objeto: Projeto de Lei Ordinária nº 15/2024.

Autor: Poder Executivo Municipal

Ementa: Dispõe sobre autorização para promover abertura de crédito adicional suplementar no orçamento vigente e dá outras providências.

I – DO RELATÓRIO

Foi encaminhado o Projeto de Lei Complementar nº 15/2024 que dispõe sobre autorização para promover abertura de crédito adicional suplementar no orçamento vigente e dá outras providências.

Em suas considerações o autor justifica que o projeto de lei tem o pedido de apreciação do projeto de lei que dispõe sobre autorização para promover abertura de crédito adicional suplementar até o valor de R\$ 14.092.723,71 (quatorze milhões, noventa e dois mil e setenta e um centavos) recursos provenientes de excesso de arrecadação, conforme Convênio 1488-2024/SINFRA, firmado com a Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística de Mato Grosso.

É o sucinto relatório.

II – DA ANÁLISE JURÍDICA

II.1 – Da competência e da iniciativa

A Constituição Federal dispõe no art. 24, inciso II, e art. 30, incisos I e II:

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

(...)

II - orçamento;



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

(...)

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

(...)

De igual modo, disciplina a Lei Orgânica em seu art. 61, §1º, inciso II, alínea “d” que é de iniciativa do Chefe do Poder Executivo Municipal:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador, Comissão Permanentes, à Mesa Diretora da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e casos previstos nesta Lei Orgânica.

§1º São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

(...)

d) matéria tributária e orçamentária.

(...)

Destarte, sob o ponto de vista constitucional, não há óbice a que o Município de Juína/MT discipline a matéria.

No mesmo diapasão, o projeto em análise trata de crédito adicional suplementar. Não há na Constituição Federal, Constituição Estadual e tampouco na Lei Orgânica de Juína/MT de qualquer reserva da matéria à lei complementar. Logo, o tema pode ser tratado por lei ordinária.

A matéria relativa a crédito adicional especial refere-se ao orçamento, que é de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo federal, estadual e municipal, conforme previsto no art. 165, incisos I, II e III, da Constituição Federal:

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

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

Assim, não há vício de iniciativa no projeto, que foi apresentado pelo chefe do Poder Executivo.

II.2 – Do crédito adicional suplementar

No que diz respeito ao mérito, impende demonstrar que créditos adicionais são as autorizações de despesas não computadas ou computadas de maneira insuficiente na lei de orçamento anual.

Dessa maneira, os créditos adicionais são instrumentos de ajustes orçamentários que tem a finalidade de: a) corrigir falhas da Lei Orçamentária; b) mudanças de rumo nas políticas públicas; c) variações de preços de mercado dos bens e serviços a serem adquiridos pelo governo; e, d) situações emergenciais inesperadas e imprevisíveis.

Os créditos adicionais são classificados em: suplementares; especiais e extraordinários. A propósito, prevê a Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964:

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;
- III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

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.



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

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

Sua abertura depende da existência de recurso disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificada, devendo ser autorizados por lei específica, conforme disciplina o art. 167, inciso V, da Constituição Federal e art. 108, inciso V, da Lei Orgânica:

Art. 167. São vedados:

(...)

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

(...).

Art. 108. São vedados:

(...)

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

(...)



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

Quando aos requisitos formais na análise do Projeto que autoriza a abertura de crédito suplementar, prevê o art. 107 da Lei Orgânica, *in verbis*:

Art. 107. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pela Câmara Municipal, sendo aprovados por maioria absoluta de seus membros.

II.3 – Da transferência voluntária no período eleitoral

A transferência voluntária é a entrega de recursos financeiros a outro ente da federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde, nos termos do art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000).

A Lei Federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, disciplina as condutas vedadas no período eleitoral. O art. 73 da referida norma proíbe diversas condutas aos agentes públicos, servidores ou não, “tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre os candidatos nos pleitos eleitorais”.

A Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, por meio do Estudo Técnico nº 2/2022, no qual estuda o tema diz que:

“O bem jurídico protegido é a igualdade da disputa eleitoral, reduzindo-se assimetria no exercício de direitos políticos em benefício de candidatura própria ou de terceiros. Do mesmo modo, pretende a legislação garantir a continuidade e a preservação das obras e serviços em favor da comunidade, evitando comportamento oportunista no período eleitoral¹”.

¹ Estudo Técnico nº 2/2022. Consultores: Eugênio Greggianin, Mário Luis Gurgel de Souza e Ricardo Alberto Volpe. Transferências Voluntárias (art. 25 da LRF) da União aos demais entes durante o período eleitoral, inclusive sob a modalidade de Transferência Especial (art. 166-A da CF). Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2022/EstudoTecn_2TransferenciasVoluntariaseEspeciaisemPeriodoEleitoral.pdf



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

O art. 73, inciso VI, alínea “a”, da Lei Federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, dispõe que:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública;

b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral;

c) fazer pronunciamento em cadeia de rádio e televisão, fora do horário eleitoral gratuito, salvo quando, a critério da Justiça Eleitoral, tratar-se de matéria urgente, relevante e característica das funções de governo;

(...)

Vê-se, da leitura do dispositivo, que a vedação é dirigida à União e aos Estados, proibindo que sejam realizadas transferências voluntárias da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, nos três meses que antecedem as eleições.

As exceções encontram-se previstas no mesmo dispositivo e dizem respeito: a) à existência de obrigação formal preexistente (convênio celebrado antes de 06 de julho), em relação à qual o objeto (obra ou serviço) já se encontre com execução física iniciada antes do dia 06 de julho e que tenha cronograma prefixado que preveja o repasse de recursos no período vedado; b) às situações de emergência e de calamidade pública.



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

Neste ponto, calha registrar que a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral - TSE há muito se firmou no sentido de que a autorização legal para a transferência voluntária de recursos da União para os Estados, e dos Estados para os municípios, nos três meses que antecedem as eleições, afora as situações de emergência e calamidade pública, exigem que não apenas que a obrigação formal seja anterior à data limite, mas que, antes desta data, a obra ou serviço objeto do ajuste tenha execução física em andamento.

Não basta, assim, por exemplo, a mera celebração do convênio até o início do prazo de vedação. É necessário que a execução do convênio tenha se iniciado fisicamente antes dos três meses que antecedem as eleições, para que esteja autorizada a continuidade do repasse dos recursos em conformidade com o cronograma previsto, nos três meses que antecedem as eleições.

Veja-se, a propósito, como se manifesta o Tribunal Superior Eleitoral - TSE sobre o tema:

“[...] Representação por conduta vedada. Transferência voluntária de recursos. [...] 3. Conforme o art. 73, VI, a, da Lei nº 9.504/1997, nos três meses que antecedem o pleito, é vedado aos agentes públicos em campanha eleitoral realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito. São ressalvados apenas os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública. Precedente. 4. No caso, o TRE/MG entendeu que a mera existência de convênio firmado entre o Estado e o Município com cronograma prefixado de execução de obras seria suficiente para afastar a caracterização da conduta vedada, entendimento que contraria a jurisprudência do TSE. 5. **A literalidade do art. 73, VI, a, da Lei nº 9.504/1997 indica que é necessária a existência de obras em andamento, e não apenas de cronograma de execução das obras, para que se configure exceção à conduta ilícita. Portanto, não há como se afastar o enquadramento da conduta ao tipo legal.** [...]” (Ac. de 24.9.2019 no AgR-AI nº 62448, rel. Min. Luís Roberto Barroso.)



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

ELEIÇÕES 2014. GOVERNADOR. RECURSO ORDINÁRIO. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ABUSO DE PODER POLÍTICO. CONDUTAS VEDADAS A AGENTES PÚBLICOS. PARTICIPAÇÃO EM INAUGURAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS. INOCORRÊNCIA. TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA DE RECURSOS. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL MISTA EM PERÍODO PROIBIDO. PROVAS ROBUSTAS. AUSÊNCIA DE GRAVIDADE APTA A ENSEJAR CONDENAÇÃO EM AIJE. APLICAÇÃO DE PENA DE MULTA. PROVIMENTO PARCIAL. 1. Na medida em que a declaração de inelegibilidade subsiste como providência hipotética possível, não há falar em perda superveniente do objeto recursal relativo à AIJE, haja vista que a análise mérito resulta possibilitada, inclusive, por esse viés particular. Precedente. **2. A transferência de recursos voluntários de Estados a Municípios, durante o período em que se celebram eleições estaduais, tem a legalidade condicionada à existência de obra fisicamente iniciada antes do período vedado, não bastando, para o afastamento da norma proibitiva, a mera publicação de convênio, ainda que acompanhado do respectivo cronograma.** 3. Na espécie, o caderno probatório deixa incontroversa a **formalização de acordo público em tempo certo; não obstante, evidencia, em contrapartida, que as obras pendiam de iniciação ao tempo em que inaugurado o período eletivo, e que a maioria dos repasses ocorreu, igualmente, fora do tempo permitido.** 4. Conquanto a Lei das Eleições, em seu art. 73, § 3º, disponha, de forma expressa, que a vedação relativa à realização de publicidade institucional alcança tão-somente os agentes públicos das esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa na eleição, não se encontram acobertadas pela exceção permissiva formas anômalas de divulgação institucional, mormente aquelas que produzam, como efeito subjacente, vantagens eleitorais significativas, alterando o equilíbrio de pleitos em curso. 5. Na trilha desse raciocínio, assume-se que, por ocasião das eleições gerais, a máquina de propaganda dos municípios permanece, como regra, amplamente autorizada a difundir informações de sua alçada, desde que, obviamente, tais informações não tenham o condão de impactar a igualdade de oportunidades de certames relativos a outras esferas governativas. 6. A proibição de publicidade institucional, nesse contexto, impede que a propagação de fatos positivos relativos ao Governo do Estado seja levada a efeito não apenas pelo próprio governo do Estado, mas ainda por intermédio de entes federativos interpostos. Do contrário, abrir-se-ia um inaceitável flanco para burlas, permitindo-se que a imagem



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

pública de gestores lançados à reeleição fosse impunemente polida e impulsionada, mediante a intervenção de correligionários ocupantes de cargos em outras esferas da Federação. 7. No caso, a questão pertinente à realização de publicidade institucional fora do marco traçado pela lei eleitoral ressaí suficientemente comprovada, mediante registros fotográficos e reproduções de notícias que evidenciam o uso de maquinário adesivo com slogan promotor da imagem do governo do Estado, a divulgação de ação conjunta em sítio oficial da Prefeitura e a instalação de placas informativas que acusam a realização de obras pelos governos estadual e municipal. 8. As condutas apuradas, não obstante, não reúnem gravidade suficiente a autorizar a condenação em sede de AIJE, uma vez não possuem o condão de comprometer, in totum, o equilíbrio relativo entre os competidores e, assim, prejudicar, por completo, a validade do pleito. 9. Recurso ordinário parcialmente provido, para aplicar aos recorridos Carlos Camilo Góes Capiberibe e Clécio Luís Vilhena Vieira multa estimada em 55 mil UFIRs, pela prática das condutas vedadas descritas nas alíneas a e b do art. 73, VI, da Lei nº 9.504/97. (RECURSO ORDINÁRIO ELEITORAL nº 176880, Acórdão, Relator(a) Min. Edson Fachin, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônico, Tomo 61, Data 07/04/2021)

Feitas essas considerações, em análise ao projeto de lei, verifica-se que:

1. Os recursos o objeto do crédito adicional suplementar é fruto de termo de convênio, ou seja, trata-se de transferência de recursos voluntários de Estados a Municípios;

2. Não foi apresentado na íntegra o Termo de Convênio nº 1488-2024/SINFRA, em especial não foi trazido o Plano de Trabalho mencionado na cláusula segunda, circunstância que impossibilita saber quando serão realizados a transferências dos recursos, não sendo possível aferir se haverá violação ao art. 73, inciso VI, alínea “a”, da Lei Eleitoral.

Logo, o que se verifica é que há deficiência na demonstração do preenchimento e dos documentos necessários capazes de possibilitar a análise da legalidade do projeto de lei apresentado.



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

Por fim, cumpre registrar que o projeto de lei tramita em regime de urgência especial, circunstância que limita ainda mais a sua análise ante o curto período de tramitação.

II.4 - Da tramitação e votação

A propositura deverá ser submetida ao crivo da Comissão Permanente de **Legislação, Justiça e Redação** (art. 51, inciso I, alínea “a”, do Regimento Interno), de **Finanças e Orçamento** (art. 51, inciso II, alínea “a”, do Regimento Interno) e de **Obras, Serviços Públicos e Infraestrutura** (art. 51, inciso III, alínea “c”, do Regimento Interno).

Para aprovação do Projeto de Lei nº 15/2024 será necessário o voto favorável por maioria absoluta (art. 107 da Lei Orgânica), em dois turnos de discussão e votação.

III - DA CONCLUSÃO

Por todo o exposto, diante dos aspectos formais que cumpre examinar neste parecer, **há óbices à aprovação do Projeto de Lei nº 15/2024**, pelos motivos acima expostos.

Ainda, **RECOMENDA** aos membros da *Comissão de Orçamento e Finanças* e *Comissão de Constituição, Justiça e Redação* que solicitem ao Poder Executivo Municipal o envio da íntegra do Termo de Convênio nº 1488-2024/SINFRA.

Impende destacar, que a emissão do presente parecer não substitui os pareceres das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica não tem força vinculante, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelos nobres Edis.



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

É o parecer, salvo melhor juízo das Comissões Permanentes e do
Plenário desta Casa Legislativa.

Juína/MT, 16 de julho de 2024.



Documento assinado digitalmente
JANAÍNA BRAGA DE ALMEIDA GUARIENTI
Data: 16/07/2024 16:44:39-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Janaína Braga de Almeida Guarienti
OAB/MT 13.701 - PORTARIA Nº 42/2019
Procuradora Legislativa