



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

PARECER N° 023/2020

Dispõe sobre o Projeto de Lei n° 3.347/2020.

I – RELATÓRIO:

Trata-se do Projeto de Lei n.º 3.347/2020, de autoria do Executivo Municipal, que "**estima a receita e fixa a despesa do Município de Ibiracú para o exercício financeiro de 2021**", encaminhado a esta assessoria para emissão de parecer.

A proposição foi protocolizada nesta Casa em data 30/09/2020 e lida no expediente da sessão ordinária realizada no dia 06/10/2020.

Os presentes autos foram encaminhados a esta Procuradoria para elaboração de parecer técnico, nos termos do art. 82 do Regimento Interno da Câmara.

É o sucinto relatório. Passo à análise da proposição.

II – CONSIDERAÇÕES INICIAIS:

Trata-se de lei formal, periódica, anual, de cunho administrativo e de efeitos concretos, que contém a discriminação da receita e da despesa pública, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo local.

É, pois, conhecida como Lei de Meios porque possibilita os meios para o desenvolvimento das ações relativas aos diversos órgãos e entidades que integram a administração pública.

A ação planejada do Poder Público, quer na manutenção de suas atividades, quer na execução de seus projetos, materializa-se através do orçamento público, que é o instrumento de que dispõe para expressar, em determinado período, seu programa de atuação, discriminando a origem e o montante dos recursos a serem obtidos, bem como a natureza e o montante dos dispêndios a serem efetuados.

Entende-se por orçamento-programa aquele que discrimina as despesas segundo sua natureza, dando ênfase aos fins (e não aos meios), de modo a demonstrar em que e para que o governo gastará, e também quem será responsável pela execução de seus programas. As grandes áreas de atuação são classificadas como funções, desdobradas em subfunções, programas, atividades, projetos e operações especiais, tudo de acordo com a classificação funcional e a estrutura programática estabelecida na legislação pertinente.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

É este critério de agrupamento dos dispêndios orçamentários que permite uma visualização sobre o direcionamento das ações estatais, suas áreas de atuação e as efetivas prioridades do governo.

O orçamento constitui a peça fundamental da administração pública, posto que retrata em números, projetos e programas, o Plano de Ação do Governo. A Constituição Brasileira de 1988, a Constituição do Estado do Espírito Santo e a Lei Orgânica do Município de Ibiracú, determinam a exclusividade que tem o Executivo da iniciativa das Leis Orçamentárias.

Do ponto de vista político o orçamento do Estado de Direito sempre constitui forma de controle da Administração, que por seu intermédio fica adstrita à execução das despesas no período e nos limites estabelecidos pelo Legislativo. Mas, com as necessidades do planejamento, ao controle político se soma hoje a co-participação do Legislativo na feitura do orçamento, mediante a prévia orientação e as metas traçadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e a decisiva opção quanto ao montante dos gastos públicos e ao tamanho do Município. A questão política do orçamento, por conseguinte, versa a respeito do relacionamento entre os Poderes do Estado e se deixa afetar por algumas ordens diferentes de problemas.

Percebe-se que, na evolução do orçamento como instrumento de controle preventivo, se sinaliza uma nova sistemática de apropriação e controle dos recursos públicos, que se denomina orçamento-programa. Acrescente-se, ainda, que o orçamento-programa contribui para o planejamento governamental, pois é capaz de expressar com maior veracidade as responsabilidades do governo para com a sociedade, visto que o orçamento deve indicar com clareza os objetivos perseguidos pelo Município, da qual o Prefeito é intérprete.

O orçamento constitui a ferramenta básica na qual a população toma conhecimento dos tributos que tem que pagar para manter a máquina administrativa e seus serviços. Dos gastos a serem realizados não só na manutenção da máquina pública, como também na identificação dos investimentos que procuram melhorar a qualidade de vida da população. Esta função básica do orçamento já revela a importância e a razão pelas quais os especialistas vêm estudando as várias formas de tornar as rubricas o mais transparente possível para que o cidadão comum possa acompanhar sua execução, através de seus representantes legais.

O orçamento é também um importante instrumento de controle no dia-a-dia da administração pública, pela característica da universalidade, pois atinge todas as entidades da esfera governamental, dentro de uma periodicidade anual. Outro aspecto no orçamento que o torna complexo é que atinge toda a sociedade, por parte dos governantes que tomam decisões.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Feitas estas considerações que sempre julgo importante serem apercebidas pelos nobres integrantes desta Augusta Casa, verifico que a presente proposição apresenta um orçamento a ser gasto no exercício seguinte dentro das efetivas possibilidades, contemplando ações estabelecidas no PPA – 2018/2021 (objeto da Lei Municipal n.º 3.877/2017, aprovada por esta Casa) e na LDO – Lei Municipal n.º 4.075/2020, de forma a atender ao que fora efetivamente planejado e previsto nestes instrumentos.

Entendo, portanto, *smj*, que as exigências legais da Constituição Federal, Constituição Estadual, Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei Federal 4.320/64, para admissibilidade da Proposta Orçamentária foram observadas.

III – ANÁLISE JURÍDICA:

3.1. Da Competência e Iniciativa:

O Projeto de Lei em análise versa sobre matéria de competência do Município, em face do interesse local, encontrando amparo no art. 30, I, da Constituição Federal ⁽¹⁾ e nos arts. 8º, I e VI⁽²⁾ e 17, IV⁽³⁾, ambos da Lei Orgânica Municipal de Ibiracú.

Verifica-se, outrossim, que a iniciativa de projetos desta natureza é privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme se observa na análise conjunta do art. 165, II⁽⁴⁾, da Constituição Federal e arts. 37, IV⁽⁵⁾ e 106, I e III⁽⁶⁾, da Lei Orgânica Municipal, o que foi observado, no caso.

Portanto, sob o aspecto jurídico, nada obsta à regular tramitação do projeto, cabendo aos nobres Vereadores a análise do mérito da proposição.

3.2. Do Prazo para Encaminhamento:

Prescreve a Constituição Federal, em seu art. 165, caput, incisos I a III e seu § 9º, o seguinte:

¹ "Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local;"

² "Art. 8º. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu interesse local e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições: I - legislar sobre assuntos de interesse local; (...)VI - elaborar o orçamento anual e plurianual de investimentos;"

³ "Art. 17. Compete à Câmara Municipal, com sanção do Prefeito, dispor sobre as matérias de competência do Município, e especialmente: (...)IV - votar o orçamento anual e o plurianual de investimentos, bem como autorizar a abertura de créditos suplementares e especiais;"

⁴ "Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais."

⁵ "Art. 37. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre: (...)IV - matéria orçamentária, e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios ou subvenções."

⁶ "Art. 106. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais."





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

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

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

(...)

§ 9º. Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;”

O texto da Lei Complementar n.º 101/2000 (*Lei de Responsabilidade Fiscal*), que a princípio deveria dispor sobre o assunto, é lacunoso quanto à matéria, nada dispondo a respeito do prazo a ser observado pelos entes quanto ao encaminhamento do Projeto da LOA ao Legislativo, o que remete ao disposto no art. 35, da ADCT da CF/88.

A redação do art. 35 do ADCT da Constituição da República, por sua vez, embora estabeleça alguns prazos transitórios para encaminhamento dos projetos e para sanção das leis orçamentárias (*PPA, LDO e LOA*), aparentemente apenas se dirige à União Federal, não havendo qualquer disposição expressa quanto à situação dos Estados e Municípios.

Por outro lado, a Constituição do Estado do Espírito Santo, em seu art. 150, § 9º, estabelece textualmente o seguinte, *in verbis*:

“Art. 150. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

(...)

§ 9º. Lei complementar estadual disporá sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais e estabelecerá normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos, respeitados os princípios e normas estabelecidos na lei complementar federal a que se refere o art. 165, § 9º, da Constituição Federal.”

A Lei Complementar a que se refere o artigo anteriormente destacado é a Lei Complementar n.º 0Z, de 06 de julho de 1990, que, em seu art. 2º, caput, estabelece o seguinte, *in verbis*:





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

"Art. 3º. O projeto de lei orçamentária anual do Estado será encaminhado até três meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa."

A Lei Orgânica Municipal, por sua vez, também no que respeita ao prazo para o encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária Anual prevê idêntico prazo, conforme se infere do disposto em seu art. 189, *in verbis*:

"Art. 189. Até a entrada em vigor da lei complementar federal, o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do mandato em curso do Prefeito, e o projeto de lei orçamentária anual, serão encaminhados à Câmara até três meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvidos para a sanção até o encerramento da sessão legislativa."

Assim, o prazo a ser observado, no caso, é até três meses antes do encerramento do exercício financeiro (30/09) -, uma vez que se aplica aos municípios por força do disposto no art. 156 da Constituição do Estado do Espírito Santo, que assim prevê, *in verbis*:

"Art. 156. Aplica-se aos Municípios, no que couber, o disposto neste capítulo."

Portanto, feita a análise da legislação vigente aplicável à questão, verifica-se que o Chefe do Executivo Municipal cumpriu o prazo para encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária Anual, haja vista que o Projeto de Lei nº. 3.347/2020 foi protocolizado nesta Casa de Leis em data de 30 de setembro de 2020, ou seja, três meses antes do encerramento do exercício financeiro.

3.3. Do Prazo para Votação:

O atendimento do prazo citado no subitem anterior se faz necessário para a devida tramitação deste projeto na Câmara Municipal, haja vista que o Poder Legislativo também deve observar o prazo para votação estabelecido pelo art. 3º da Lei Complementar Estadual n.º 07/90, anteriormente transcrito, como também o estampado no art. 21, da Lei Orgânica Municipal, que assim prevê, *in verbis*:

"Art. 21. A sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, do orçamento municipal ou ainda, sem a conclusão dos processos de cassação de mandato de Vereador ou Prefeito, quando em tramitação na Câmara."

Neste mesmo sentido é o texto do art. 189 da Lei Orgânica Municipal, anteriormente transcrito, que estabelece que o Projeto da Lei Orçamentária Anual deverá ser devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Desta forma, caberá aos nobres parlamentares, a obrigação de deliberar e concluir a votação do Projeto de Lei nº. 3.347/2020 antes de encerrar o segundo período da sessão legislativa, ou seja, antes de adentrarem em recesso legislativo de fim de ano.

3.4. Da Técnica Legislativa:

A elaboração de leis no Brasil deve observar a técnica legislativa adequada, de acordo com o regramento previsto na Lei Complementar n.º 95/1998, em obediência ao disposto no parágrafo único, do art. 59, da Constituição da República.

No caso em exame, houve obediência ao art. 3º da LC n.º 95/1998, porquanto o projeto foi estruturado em três partes básicas: parte preliminar, compreendendo a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas; parte normativa, compreendendo o texto das normas de conteúdo substantivo relacionadas com a matéria regulada; e parte final, compreendendo as disposições pertinentes às medidas necessárias à implementação das normas de conteúdo substantivo e a cláusula de vigência.

Atendidas as regras do art. 7º da LC n.º 95/1998, pois o primeiro artigo do texto indica o objeto da proposição e o respectivo âmbito de aplicação, a matéria tratada não está disciplinada em outro diploma normativo, a proposição não contém matéria estranha ao seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão.

Também foi cumprido o requisito previsto no art. 8º, pois a vigência da lei está indicada de forma expressa, ou seja, com a cláusula "*entra em vigor na data de sua publicação*". Todavia, deve ser excluída a expressão "*revogadas as disposições em contrário*", porquanto não atende ao que preceitua o art. 9º da referida Lei Complementar, que assim dispõe: "*Art. 9º. A cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas.*" Sugere-se, pois, que o art. 10 da proposição deve ser assim redigido: "*Art. 10. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*"

Cumpridas as regras do art. 10, porquanto, no texto da proposição, a unidade básica de articulação é o artigo, indicado pela abreviatura "Art.", seguida de numeração ordinal.

Respeitadas, também, as regras do caput e do inciso I, do art. 11, pois as disposições normativas foram redigidas com clareza, precisão e ordem lógica.

Desta forma, não se vislumbra na proposição nenhuma irregularidade quanto à observância da técnica legislativa.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

3.5. Da Audiência Pública:

Nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso I, da Lei Complementar n.º 101/2000 e art. 44 da Lei Federal n.º 10.257/2001, se faz necessário a realização de audiências públicas na fase de elaboração e de discussão do Projeto de Lei em comento.

Com efeito, assim estabelecem referidos dispositivos Legais, *in verbis*:

- Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001):

“Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f, do inciso III, do artigo 4º, desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação na Câmara Municipal.”

- Lei Complementar n.º 101/2000 (LRF):

“Art. 48. (...)

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.”

Portanto, deve a Câmara Municipal, especialmente por intermédio de sua Comissão específica (*Comissão de Finanças e Orçamento*), realizar audiências públicas a fim de discutir o conteúdo da proposição e propiciar a participação popular durante a discussão da proposição.

3.6. Questões importantes a serem observadas pelas Comissões pertinentes:

Da análise da proposição em questão, observa-se que quanto à forma, a Proposta Orçamentária para o exercício de 2021 encontra-se elaborada dentro da legislação aplicável à matéria, englobando a **Lei de Meios** e os **Anexos** definidos pela Lei Federal n.º 4.320/64 e Lei de Responsabilidade Fiscal (*Lei Complementar n.º 101/2000*).

Como ocorreu em anos anteriores, é costume já neste parecer aferir os percentuais estabelecidos para as despesas com Educação, Saúde e com Pessoal, com base em relatórios disponibilizados pelo Executivo relativos a essas despesas, a fim de conferir a adequação destas aos percentuais mínimos e máximos fixados na Constituição e na Lei Complementar 101/2000. Assim, segundo se pode inferir do somatório dos recursos





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

provenientes de impostos e transferências, para a área da **Educação**, de conformidade com o disposto no art. 212 da Constituição Federal e art. 122 da Lei Orgânica do Município de Ibiracú, foram destinados recursos na ordem de **31,61%** (*trinta e um vírgula sessenta e um por cento*), quando o limite é de 25% (vinte e cinco por cento). O montante da despesa com educação previsto é de **R\$8.509.050,00** (oito milhões, quinhentos e nove mil e cinquenta reais). Também prevê o orçamento a aplicação de **82,74%** (oitenta e dois vírgula setenta e quatro por cento) da receita do Fundeb com pessoal, o que suplante significativamente o percentual de 60% (sessenta por cento) legalmente estabelecido.

Na área da **Saúde**, atendendo à Emenda Constitucional n.º 29, de 13 de setembro de 2.000, propôs-se a aplicação de **26,07%** (vinte e seis vírgula zero sete por cento) quando o limite mínimo é de 15% (quinze por cento). O montante da despesa com saúde está na ordem de **R\$6.653.100,00** (seis milhões, seiscentos e cinquenta e três mil e cem reais).

Por sua vez, os créditos destinados ao custeio de despesas com Pessoal do Poder Executivo, representam **47,04%** (quarenta e sete vírgula zero quatro por cento) da Receita Corrente Líquida (RCL), dentro dos limites, portanto, total e prudencial, do teto de 54% (cinquenta e quatro por cento) estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal. A despesa total com pessoal, de forma consolidada, é prevista no percentual de **49,93%** (quarenta e nove vírgula noventa e três por cento), portanto, dentro do limite de 60% (sessenta por cento) estabelecido pela norma legal.

Relativamente ao mérito da proposta de orçamento para o próximo exercício, a estimativa da receita e fixação da despesa é de **R\$ 48.500.000,00** (quarenta e oito milhões e quinhentos mil reais), enquanto a receita estimada na LOA/2019 foi de **R\$ 49.000.000,00** (quarenta e nove milhões de reais), resultando numa redução da ordem de **1,02%** (**um vírgula zero dois por cento**). Verifica-se, portanto, que a previsão de arrecadação, ou seja, a receita prevista para 2021 foi estimada levando-se em consideração os impactos da pandemia do coronavírus na arrecadação municipal durante o corrente exercício e o comportamento da receita nos últimos quatro anos, conforme enfatizado na Mensagem do Executivo.

Importante consignar que para a elaboração da Lei Orçamentária Anual, o Executivo deve observância obrigatória às normas e diretrizes estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias que, no caso, é a *Lei Municipal n.º 4.075/2020*. Pois bem, referida norma legal estabeleceu, em seu art. 22, a seguinte diretriz, *in verbis*:

“Art. 21. A lei orçamentária anual conterá autorização para abertura de créditos adicionais suplementares em percentual máximo de 25% (vinte e cinco por cento) do valor da despesa fixada, os quais deverão ser abertos mediante decreto do Chefe do Poder Executivo, de acordo com o disposto no art. 42, da Lei Federal n.º 4.320, de 17 de março de 1964,





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

utilizados como fontes de recursos as definidas no art. 43 da mesma Lei e os recursos de convênios, conforme Parecer Consulta TCEES n.º 028, de 06 de julho de 2004, bem como os repasses de recursos vinculados a emendas parlamentares e termos de convênio, podendo os referidos créditos adicionais suplementares ser abertos entre as unidades gestoras integrantes do orçamento consolidado do Município."

No entanto, apesar da diretriz acima, que deveria ser objeto de observância obrigatória por parte do Executivo Municipal, este fez incluir, no art. 5º, inciso I, do Projeto de Lei em análise, disposição prevendo autorização para a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 50% (cinquenta por cento), em total contrariedade ao que prescreveu a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Essa observação é importante a fim de que a Comissão pertinente se manifeste a respeito e, se for o caso, corrija tal impropriedade, vez que foi a própria Câmara Municipal que na ocasião da tramitação do Projeto de Lei das Diretrizes Orçamentárias fixou aquele percentual de 25% (vinte e cinco por cento).

Portanto, apesar da presente questão constituir mérito da proposição, que cabe somente aos nobres edis aferir, fica a observação no sentido de que deve a mesma ser analisada e, se assim entender a Casa, apresentar emenda ao referido dispositivo da proposição, visando alterá-lo.

Ainda neste mesmo sentido, calha deixar registrado que a proposição em testilha, em seu art. 5º, incisos II, III, IV, V e VII, assim expressamente estabelece, *in verbis*:

"Art. 5º. Fica o Poder Executivo Municipal de Ibiracú autorizado a abrir créditos adicionais suplementares:

(...)

II – até 100% (cem por cento) do excesso de arrecadação, nos termos do inciso II, § 1º, e §§ 3º e 4º do artigo 43 da Lei Federal nº 4.320/64;

III – até 100% (cem por cento) do superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício anterior, nos termos do inciso I, § 1º, e § 2º do artigo 43 da Lei Federal nº 4.320/64;

IV – até 100% (cem por cento) do recurso de convênio firmado no exercício, conforme Parecer Consulta TCEES n. 028/2004;

V - até 100% (cem por cento) do produto de operações de crédito autorizadas, de forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las, conforme inciso IV do § 1º do artigo 43 da Lei Federal nº 4.320/64;

(...)





Câmara Municipal de Ibiraçu

Estado do Espírito Santo

VII – até 100% (cem por cento) das movimentações por anulação total ou parcial de dotações realizadas dentro do mesmo projeto ou atividade."

Da análise dos referidos dispositivos, observa-se, *prima facie*, que da forma como se encontram redigidos conferem aos créditos autorizados a condição/característica de créditos ilimitados, o que é vedado pelo art. 167, inciso VII, da Constituição Federal (art. 108, VII, da LOM).

Em relação à concessão ilimitada de créditos, **Machado Jr.** e **Heraldo Reis**⁽⁷⁾ asseveram, in verbis:

"Desse modo, a Lei 4.320 apenas regulamenta o ordenamento constitucional, com as seguintes coordenadas delimitadoras: 1º – abrir créditos suplementares até determinada importância, que fica como uma faculdade do Executivo pedir e o Legislativo conceder; o que o Executivo não pode pedir nem o Legislativo conceder são créditos ilimitados, porque para tanto estão incluídos na vedação do inciso VII do art. 167 da Constituição, segundo o qual é vedada a concessão de crédito ilimitado, isto é, aquele para o qual não se estabelece um teto certo e fixo em moeda nacional ou em percentual; [...]. (Grifos nossos)

Como bem explanado por **Caldas Furtado**⁽⁸⁾, a Constituição da República, a Lei nº 4.320/64 e a Lei Complementar nº 101/00 não estabeleceram normas detalhadas para a abertura de créditos suplementares. A fixação de um limite na lei orçamentária para tal procedimento fica a cargo de cada legislador.

Além disso, existe também uma lacuna nas normas jurídicas sobre a definição de concessão de créditos ilimitados. Fixar um limite de 100% para suplementar ou desonerar dotações específicas do limite estabelecido caracterizam créditos ilimitados? Tais procedimentos demonstram falta de organização e planejamento governamental?

O TCE-ES, em diversas oportunidades já se manifestou a respeito da questão, inclusive declarando a inconstitucionalidade de normas municipais que fizeram previsões semelhantes à presente. Confira-se, a propósito: *Processo TC 1871/2012-Município de Linhares, Parecer Prévio TC035/2014; Processo TC3335/2013 Município de Anchieta, Parecer Prévio TC059/2014; Processo TC 2108/2012 Município de Apiacá, Parecer Prévio TC 002/2014; Processo TC 2022/2012 Município de Ecoporanga, Parecer Prévio TC 022/2014, etc.*

⁷ MACHADO JR., José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. *A Lei 4.320 comentada*. 30 ed. rev. atual. Rio de Janeiro: IBAM, 2000/2001.

⁸ FURTADO, J. R. Caldas. *Elementos de Direito Financeiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 85-86.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Sobre as autorizações contidas nos incisos II a V e VII, do art. 5º do Projeto de Lei n.º 3.347/2020, cabe destacar o disposto no art. 7º, inciso I, da Lei Federal n.º 4.320/1964, *in verbis*:

“Art. 7º. A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para:

I - Abrir créditos suplementares até **determinada** importância obedecidas as disposições do artigo 43; (...)” (grifei)

Observa-se que o dispositivo legal transcrito estabelece duas condições para a autorização para abertura de créditos suplementares contida na LOA: uma **importância determinada** e obediência às disposições do artigo 43. As autorizações para abertura de créditos suplementares à conta do superávit financeiro, do excesso de arrecadação, do produto de operações de crédito, as decorrentes de convênios e as movimentações por anulação dentro do mesmo projeto ou atividade, contidas nos incisos citados, embora faça alusão à determinação contida no art. 43 da Lei Federal n.º 4.320/1964, não estabelecem uma “determinada importância” como limite (em valor ou percentual).

E nem se alegue que a autorização para abertura de créditos adicionais à conta da totalidade dos recursos (até 100%) de superávit financeiro, do excesso de arrecadação, do produto de operações de crédito, as decorrentes de convênios e as movimentações por anulação dentro do mesmo projeto ou atividade, não são autorizações ilimitadas, porquanto entende-se que não há um limite estabelecido quando da expedição da lei orçamentária, pois, nesse momento, não se tem conhecimento do total dos recursos que estarão disponíveis.

Além disso, autorizar a abertura de créditos adicionais à totalidade dos recursos disponíveis (até 100%) não é estabelecer um limite, pois a abertura de créditos adicionais em montante superior à totalidade dos recursos disponíveis já é impedida pelo disposto *caput* do art. 43 da Lei Federal 4.320/1964, transcrito a seguir:

“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.” (grifei)

Cabe ressaltar, ainda, que uma autorização ilimitada para abertura de créditos adicionais com recursos de excesso de arrecadação, por exemplo, em situações em que a previsão orçamentária for subestimada, poderá dar margem para alterações excessivas no orçamento, em face de distorções no excesso de arrecadação apurado.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Portanto, estribado em posição já delineada pelo próprio TCE-ES entende-se que a proposição em testilha, em seu art. 5º, incisos II a V e VII, deve ser revista pelos nobres edis, uma vez que há evidências de inconstitucionalidade "por conter autorização para abertura de crédito de forma ilimitada", o que contraria o Art. 167, inciso VII, da Constituição da República; art. 5º, § 4º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, e arts 7º e 42 da Lei n.º 4.320/64, inclusive com o propósito de evitar posteriores questionamentos dos atos praticados em função dos mesmos.

Por fim, cumpre asseverar que restou consignado no art. 8º da proposição, a autorização para a concessão de ajuda financeira a entidades sem fins lucrativos, reconhecidas de utilidade pública, nas áreas de educação, cultura e esportes, agricultura, saúde e assistência social, sem que restasse explicitado que essa ajuda, formalizada por intermédio de parcerias, somente pode ocorrer com a estrita observância das normas e regras estabelecidas na *Lei n.º 13.019/2014 (Lei das parcerias com organizações da sociedade civil)*, o que deve ser observado pelas Comissões pertinentes quando da análise da proposição, a fim de implementarem correções que entenderem pertinentes.

3.7. Do Procedimento e Quórum de Votação:

- Do **regime inicial de tramitação da matéria**: a matéria deve tramitar em regime ordinário, com submissão da mesma às Comissões Permanentes da Câmara (RI, art. 201, caput).

- Do **quórum para aprovação da matéria**: Para aprovação do Projeto de Lei n.º 3.347/2020 será necessário o voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara, ou seja, 5 (cinco) votos, conforme dispõe o art. 190, inciso II, letra "h", do Regimento Interno da Casa, em turno único de discussão e votação.

- Do **processo de votação a ser utilizado**: conforme a inteligência do art. 194, I e 195, do Regimento Interno, o processo a ser utilizado deve ser o simbólico, em turno único de votação, exceto se outro for requerido e aprovado pelo Plenário, conforme consigna o próprio dispositivo citado.

3.8. Das Comissões Permanentes:

Por fim, verifica-se que a proposição precisa ser submetida ao crivo das Comissões de: **Justiça e Redação** (art. 43, § 1º, do R.I.), de **Finanças e Orçamento** (art. 44, I do R.I) e, bem assim das demais (**Comissão de Obras e Serviços Públicos e Comissão de Educação, Saúde e Assistência**), por força do disposto no art. 201, caput, do Regimento Interno.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

IV - CONCLUSÃO:

Diante de todo o exposto, do ponto de vista da constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, depois de observadas as recomendações constantes deste parecer, esta assessoria opina pela viabilidade técnica do Projeto de Lei n.º 3.347/2020.

É como entendo, *s.m.j.*

Plenário Jorge Pignaton, em 14 de setembro de 2020.


CLAUDIO CALIMAN
Procurador Legislativo

