

# Câmara Municipal de Ibiracú

## Estado do Espírito Santo

### COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO

PARECER N.º 023/2020.

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

#### RELATÓRIO:

O Projeto de Lei em referência "**estima a receita e fixa a despesa do Município de Ibiracú para o exercício financeiro de 2021**".

Trata-se, portanto, de proposição destinada à discriminação da receita e da despesa pública, de forma a evidenciar a política econômica 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.

Trata-se de proposição de iniciativa exclusiva do Executivo Municipal, observada no caso, sendo de aprovação obrigatória, sob pena de se inviabilizar a administração Municipal.

Quanto aos aspectos de ordem legal, entendo que a proposição se encontra em consonância com o que dispõem a Lei Orgânica Municipal, a Lei n.º 4.320/64 e, bem assim, com a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

No que tange aos aspectos de ordem redacional, gramatical e lógica, entendo que nada há a ser perquirido, eis que redigida de forma esmerada.

No mérito, entendo que a proposição é norma de apreciação e aprovação obrigatória, sendo certo que foram respeitados os percentuais mínimos para a educação e saúde e os gastos com pessoal, também se encontram nos limites estabelecidos pela LRF.

A propósito, segundo se pode inferir do somatório dos recursos 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





# Câmara Municipal de Ibiracú

## Estado do Espírito Santo

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 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.

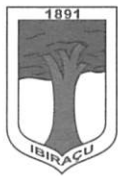
Portanto, para o próximo exercício, a estimativa da receita e fixação da despesa é de **R\$ 48.500.000,00** (quarenta e oito milhões e quinhentos mil reais), enquanto a receita estimada na LOA/2019 foi de **R\$ 49.000.000,00** (quarenta e nove milhões de reais), resultando numa redução da ordem de **1,02% (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.

Outrossim, no parecer jurídico ofertado à proposição, assim restou consignado, in verbis:

*"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, 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**





# Câmara Municipal de Ibiracú

## Estado do Espírito Santo

**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;**

(...)

**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*).





# Câmara Municipal de Ibiracú

## Estado do Espírito Santo

Em relação à concessão ilimitada de créditos, **Machado Jr. e Heraldo Reis**<sup>(1)</sup> asseveram, in verbis:

"Desse modo, a Lei 4.320 apenas regulamenta o ordenamento constitucional, com as seguintes coordenadas delimitadoras: 1ª – 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**<sup>(2)</sup>, 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 TC1871/2012-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.

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).

<sup>1</sup> MACHADO JR., José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. A Lei 4.320 comentada. 30 ed. rev. atual. Rio de Janeiro: IBAM, 2000/2001.

<sup>2</sup> FURTADO, J. R. Caldas. Elementos de Direito Financeiro. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 85-86.







# Câmara Municipal de Ibiracú

## Estado do Espírito Santo

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.

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."

*Entendo absolutamente pertinentes as observações feitas e as acolho integralmente, a fim de corrigir as distorções apontadas, formalizando, em separado, emenda à proposição para esse fim.*

*Com essas considerações, voto pela aprovação da proposição, com a emenda apresentada em separado.*

*É o parecer e como concluo.*

Plenário Jorge Pignatton, em 03 de novembro de 2020.

  
**MAXSUEL DE OLIVEIRA SENA**  
Presidente/Relator





# Câmara Municipal de Ibiracu

## Estado do Espírito Santo

Acompanho o voto do Relator:

(PL-EXE-3.347/2020)

**VANDERLEI ALVES DA SILVA**

**Secretário**

**OTÁVIO LUIZ GUSSO MAIOLI**

**Membro**

