



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

PARECER N.º 067/2022

**Dispõe sobre o Projeto de Lei n.º 3.393/2022,
de autoria do Executivo Municipal.**

I – RELATÓRIO:

Trata-se do Projeto de Lei n.º 3.393/2022, de autoria do Executivo Municipal, que "**estima a receita e fixa a despesa do Município de Ibiracú para o exercício financeiro de 2023**", encaminhado a esta Procuradoria Jurídica para emissão de parecer.

A proposição foi protocolizada nesta Casa em data 30/09/2022 e lida no expediente da sessão ordinária realizada no dia 03/10/2022.

Na mensagem que encaminha a proposição em testilha, o Chefe do Poder Executivo assim enfatiza, *in verbis*:

"A elaboração deste importante instrumento de planejamento foi realizada de acordo com a legislação em vigor e em especial a Lei de Diretrizes Orçamentárias, aprovada nessa Casa, e com o Plano Plurianual 2022 – 2025 e pelas Leis Federais N.º. 4.320/64 e N.º. 101/2000.

As projeções da receita estão baseadas em uma análise do comportamento da arrecadação verificada nos últimos anos, bem como no comportamento da arrecadação auferida no exercício corrente. Assim, as receitas foram projetadas em índices oficiais que estabelecem a participação do município nas transferências da União e Estado, bem como no comportamento das receitas dos últimos quatro anos.

Os valores previstos levaram ainda em consideração, a elevação na arrecadação verificada no FUNDEB, provocada pela Lei Federal n.º 14.113, o crescimento verificado na arrecadação própria e na arrecadação das transferências de recursos do Governo Federal e Estadual, principalmente em relação ao FPM e ICMS, haja vista que a elevação verificada nos preços dos produtos de uma forma geral, influenciaram diretamente na arrecadação do Estado e da União.

A fixação da despesa foi estabelecida dentro de uma perspectiva de arrecadação de receitas evolutiva, visando, sobretudo, o equilíbrio entre as receitas e despesas.

Com o objetivo de proporcionar um contínuo aumento da capacidade de investimento do município através de custos cada vez mais baixos, não podemos deixar de contar com o apoio dessa Casa de Leis na aprovação de





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

importantes matérias envolvendo o orçamento e o desenvolvimento de ações públicas para atendimento das demandas da sociedade."

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.

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





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

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 transparentes 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.

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 – 2022/2025 (*objeto da Lei*





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Municipal n.º 4.108, de 28 de dezembro de 2021 e na LDO – Lei Municipal n.º 4.135, de 04 de agosto de 2022, 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, de 17 de março de 1964, 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, III⁽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 "CF, Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local;"

² "LOM, 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 "LOM, 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 "CF, Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais."

⁵ "LOM, 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 "LOM, 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 07, 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 seus arts. 107, § 5º e 189, *in verbis*:

“Art. 107. (...)

§ 5º. Os projetos de lei do plano plurianual e das diretrizes orçamentárias serão enviados pelo Prefeito à Câmara Municipal, nos termos e prazos estabelecidos nas leis a que se refere o § 8º, do artigo anterior, sendo o do orçamento anual enviado até o dia 30 de setembro de cada ano.”

“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 de setembro)** -, seja por força do disposto na LOM, seja em razão do que estabelece o art. 150, § 9º, da Constituição Estadual, que se aplica aos municípios por força do disposto no art. 156 da mesma Constituição, 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. 3.393/2022 foi protocolizado nesta Casa de Leis em data de 30 de setembro de 2022, 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*:





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

“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.**

Desta forma, caberá aos nobres parlamentares municipais, a obrigação de deliberar e concluir a votação do Projeto de Lei nº. 3.393/2022 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 Lei Complementar 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*”.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

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 até o art. 9º e cardinal daí em diante (*a proposição contém apenas nove artigos, todos em 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.

Corrobora-se, portanto, com o *Estudo de Técnica Legislativa* já realizado pela Secretaria da Casa, nas correspondentes correções realizadas, notadamente no texto da ementa que deve ser escrita em letras minúsculas, porém com caracteres que a realce (negrito).

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

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 referidas normas 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."





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

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.

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 2023 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 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 **26,67%** (vinte e seis vírgula sessenta e sete por cento), quando o limite é de 25% (vinte e cinco por cento). O montante da despesa com educação previsto é de **R\$10.786.240,00** (dez milhões, setecentos e oitenta e seis mil, duzentos quarenta reais). Também prevê o orçamento a aplicação de **73,85%** (setenta e três vírgula oitenta e cinco por cento) da receita do Fundeb com pessoal, o que suplanta o percentual de **70%** (setenta 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 **27,70%** (vinte e sete vírgula setenta por cento) quando o limite mínimo é de **15%** (quinze por cento). O montante da despesa com saúde está na ordem de **R\$10.841.220,00** (dez milhões, oitocentos e quarenta e um mil e duzentos e vinte reais).

Por sua vez, os créditos destinados ao custeio de **Despesas com Pessoal** do Poder Executivo, representam **44,33%** (quarenta e quatro vírgula trinta e três 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.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Tais informações podem ser visualizadas nos demonstrativos solicitados ao Executivo e que constam nos anexos a este parecer.

Relativamente ao mérito da proposta de orçamento para o próximo exercício (2023), a estimativa da receita e fixação da despesa é de R\$ 66.700.000,00 (sessenta e seis milhões e setecentos mil reais), enquanto a receita estimada na LOA/2022 foi de R\$ 55.500.000,00 (cinquenta e cinco milhões e quinhentos mil reais), resultando num aumento da ordem de **20,18% (vinte vírgula dezoito por cento)**. Verifica-se, portanto, que a previsão de arrecadação, ou seja, a receita prevista para 2023 foi estimada levando-se em consideração a elevação das transferências de recursos dos governos Federal e Estadual, que tiveram significativo crescimento em suas arrecadações, além do incremento das receitas do FUNDEB em face da nova Lei n.º 14.113/20 e, também, do incremento da receita própria, 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 4.135/2022*. Pois bem, referida norma legal estabeleceu, em seu art. 22, a seguinte diretriz, *in verbis*:

"Art. 22. 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 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





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Orçamentárias fixou aquele percentual de 25% (vinte e cinco por cento) e que, a rigor, deve ser observado porque decorre da lei.

Nada impede que se estabeleça na proposição do orçamento anual percentual diverso, superior, inclusive, todavia, deve antes ser alterada a LDO a fim de não haver distorção entre a previsão nesta estabelecida e eventual percentual superior naquela proposto.

Portanto, dada a previsão na LDO de percentual menor que o proposto no projeto da LOA, deve ser procedida a devida correção, sob pena de se estar descumprindo norma legal anteriormente estabelecida, o que deve ser viabilizado pela Comissão Permanente pertinente (CJR ou CFO).

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 n.º 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 n.º 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 n.º 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**⁽⁷⁾ asseveram o seguinte, *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**⁽⁸⁾, a Constituição da República, a Lei n.º 4.320/64 e a Lei Complementar n.º 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 3.393/2022, 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)

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

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 se entende 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 n.º 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, merece 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.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Por fim, cumpre destacar que a proposição, em seu art. 5º, parágrafo único, prevê que o orçamento a ser executado em 2023 é aprovado até o nível de modalidade de aplicação da despesa, assim prevendo, *in verbis*:

“Art. 5º. (...)

Parágrafo único. O orçamento municipal será aprovado até o nível de modalidade de aplicação da despesa, não sendo considerado créditos adicionais, as movimentação ocorridas até o nível de modalidade de aplicação, respeitada a mesma classificação funcional programática.”

A previsão em testilha, não obstante ser perfeitamente possível e muito utilizada em diversos entes e órgãos, nunca foi implementada no Município em orçamentos anteriores, sendo certo, inclusive, que o Projeto de Lei das Diretrizes Orçamentárias – PL n.º 3.386/2022, quando de sua tramitação na Casa, previa, originariamente, em seus arts. 20, 21 e 22, a apresentação no orçamento da classificação do despesa “até o nível de modalidade de aplicação” (3º nível) e, não como vinha sendo formalizado nos orçamentos até então apresentados, ou seja, “até o nível elemento de despesa” (4º nível). Esses dispositivos do Projeto originário foram, todavia, alterados por emendas, suprimindo essa previsão de classificação da despesa somente até o “nível de modalidade de aplicação”, mantendo-se como até então vinha ocorrendo, ou seja, apresentação do orçamento até o “nível elemento de despesa”.

Essa observação é feita tão somente para ciência dos nobres Vereadores quanto a tal especificidade apresentada na presente proposição.

Assim, o art. 5º, inciso I, da proposição também prevê que a abertura de créditos adicionais suplementares deve ocorrer até o nível de modalidade de aplicação e não até o nível de elemento de despesa, observação esta que é feita apenas para evidenciar as mudanças que são propostas no presente Projeto de Lei.

No mesmo sentido, a previsão do art. 6º do Projeto de Lei n.º 3.393/2022 que deixa expresso que as movimentações orçamentárias ocorridas dentro de um mesmo órgão, unidade orçamentária, função, subfunção, projeto/atividade/operação, categoria econômica da despesa, grupo de natureza e modalidade de aplicação não serão considerados como créditos adicionais suplementares e, portanto, não serão deduzidas da autorização contida no art. 5º, I, do Projeto de Lei em testilha.

Essa previsão, como já dito, longe de ser imprópria, apenas é evidenciada porque se refere a uma nova sistemática de execução do orçamento que difere daquela até então aplicada pela municipalidade.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

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 3.393/2022 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.), **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, Assistência, Diversidade Sexual e Identidade de Gênero**), por força do disposto no art. 201, caput, do Regimento Interno.

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 3.393/2022.

É como entendo.

Plenário Jorge Pignaton, em 06 de outubro de 2022.


CLAUDIO CALIMAN
Procurador Legislativo

