



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

PARECER Nº 019/2024

**Dispõe sobre o Projeto de Lei nº 3.444/2024,
de autoria do Executivo Municipal.**

I – RELATÓRIO:

Trata-se do Projeto de Lei nº 3.444/2024, de autoria do Executivo Municipal, que **“estima a receita e fixa a despesa do Município de Ibiracú para o exercício financeiro de 2025”**, encaminhado a esta Procuradoria Jurídica para emissão de parecer.

A proposição foi protocolizada nesta Casa em data 17/09/2024 e lida no expediente da sessão ordinária realizada no dia 07/10/2024, tendo sido publicada no DOM/ES em data de 18/09/2024.

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 Nº 4.320/1964 e Nº 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 nº 14.113, o crescimento verificado na arrecadação própria e na arrecadação das transferências de recursos do Governo Federal e Estadual, 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.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

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

Após a realização do *Estudo de Técnica Legislativa*, 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.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

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 coparticipação 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.





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 – 2022/2025 (*objeto da Lei Municipal nº 4.108, de 28 de dezembro de 2021* e na LDO – Lei Municipal nº 4.295, de 17 de julho de 2024, 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, 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.

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

3.2. Do Prazo para Encaminhamento:

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

“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 nº 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





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

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 nº 07, de 06 de julho de 1990, que, em seu art. 2º, caput, estabelece o seguinte, *in verbis*:

“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 3.444/2024 foi





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

protocolizado nesta Casa de Leis em data de 17 de setembro de 2024, ou seja, dentro do prazo de 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 nº 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.**

Desta forma, caberá aos nobres parlamentares municipais, a obrigação de deliberar e concluir a votação do Projeto de Lei nº 3.444/2024 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 nº 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.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

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 com efeitos a partir de 01 de janeiro de 2025*”.

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.

Corroborar-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.”





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

- 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.

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 2025 encontra-se elaborada dentro da legislação aplicável à matéria, englobando a *Lei de Meios* e os *Anexos* definidos pela Lei Federal nº 4.320/64 e Lei de Responsabilidade Fiscal (*Lei Complementar nº 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 28,33% (vinte e oito vírgula trinta e três por cento), quando o limite é de 25% (vinte e cinco por cento). O montante da despesa com educação previsto é de R\$13.633.300,01 (treze milhões, seiscentos e trinta e três mil, trezentos reais e um centavo).

Na área da **Saúde**, atendendo à Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2.000, propôs-se a aplicação de 24,06% (vinte e quatro vírgula zero seis por cento) quando o limite mínimo é de 15% (quinze por cento). O montante da despesa com





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

saúde está na ordem de R\$11.051.800,00 (onze milhões, cinquenta e um mil e oitocentos reais).

Por sua vez, os créditos destinados ao custeio de **Despesas com Pessoal** do Poder Executivo, representam 38,78% (trinta e oito vírgula setenta e oito 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.

Tais informações podem ser visualizadas nos demonstrativos que integram a proposta orçamentária encaminhada pelo Executivo à Câmara.

Relativamente ao mérito da proposta de orçamento para o próximo exercício (2024), a estimativa da receita e fixação da despesa é de R\$ 87.000.000,00 (oitenta e sete milhões de reais), enquanto a receita estimada na LOA/2024 foi de R\$ 81.000.000,00 (oitenta e um milhões de reais), resultando num aumento da ordem de **7,41% (sete vírgula quarenta e um por cento)**. Verifica-se, portanto, que a previsão de arrecadação, ou seja, a receita prevista para 2025 foi estimada levando-se em consideração o comportamento da arrecadação nos últimos anos, bem como no comportamento da arrecadação auferida no exercício corrente e das receitas do FUNDEB.

Oportuno destacar que o orçamento proposto está baseado numa arrecadação prevista de R\$ 87.000.000,00 (oitenta e sete milhões de reais), portanto, inferior àquela prevista inicialmente na LDO, que era de R\$ 89.500.000,00 (oitenta e nove milhões e quinhentos mil reais), redução esta que, inclusive, é objeto do Projeto de Lei nº 3.443/2024, objetivando a readequação da LDO a essa realidade, que se encontra tramitando em paralelo à presente proposta.

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;





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

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

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 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

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 Ibiracá

Estado do Espírito Santo

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 nº 3.423/2023, cabe destacar o disposto no art. 7º, inciso I, da Lei Federal nº 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 de 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





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

montante superior à totalidade dos recursos disponíveis já é impedida pelo disposto caput do art. 43 da Lei Federal nº 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 nº 4.320/64, inclusive com o propósito de evitar posteriores questionamentos dos atos praticados em função dos mesmos.

3.7. Do Procedimento e Quórum de Votação:

- Do **regime inicial de tramitação da matéria**: Observa-se da análise do Ofício nº 219/2024, datado de 16/09/2024, que a proposição em testilha restou incluída na relação de proposições para as quais o Executivo solicitou apreciação e votação em caráter de urgência. Todavia, acredita-se que se trata de um equívoco, até porque por expressa disposição legal, o projeto deverá ter tramitação especial, com realização de audiência pública e devolução até o encerramento do exercício financeiro. Portanto, não se coaduna com a tramitação de urgência, conforme requerido. Deve-se, pois, entrar em contato com o Executivo para que tal pleito seja retirado e a proposição possa tramitar em regime ordinário, com submissão às Comissões Permanentes da Câmara (RI, art. 201, caput).

- Do **quórum para aprovação da matéria**: Para aprovação do Projeto de Lei nº 3.444/2024 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





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

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 nº 3.444/2024.

Recomenda-se, outrossim, a oitiva da Contadora da Câmara sobre a matéria em questão, que possui natureza financeira/orçamentária, a fim de prestar as informações e esclarecimentos pertinentes, a teor do disposto no art. 83 do Regimento Interno da Câmara Municipal.

É como entendo.

Plenário Jorge Pignaton, em 16 de outubro de 2024.


CLAUDIO CALIMAN
Procurador Legislativo

