



Câmara Municipal de Monte Mor

Palácio 24 de Março

PARECER

MATÉRIAS - PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº105/2022 e EMENDA ADITIVA Nº02/2022.

INTERESSADO: Comissão Justiça e Redação Câmara Municipal de Monte Mor

EMENTA: PROJETO DE LEI ORDINÁRIA COM EMENDA ADITIVA - AUTORIA EXECUTIVO - CRÉDITOS ADICIONAIS SUPLEMENTARES POR TENDÊNCIA DE ARRECADAÇÃO - PARECER JURÍDICO PELA REGULARIDADE TÉCNICA JURÍDICA DAS PROPOSITURAS CONDICIONADA AO ATENDIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES EXARADAS, COM DESTAQUE NA NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DE ELEMENTOS QUE JUSTIFIQUEM A TENDÊNCIA DE ARRECADAÇÃO. ALERTA PARA AS EXCESSIVAS ALTERAÇÕES NA LEI ORÇAMENTÁRIA QUE DENOTAM TOTAL FALTA DE PLANEJAMENTO E DESRESPEITO AO ORÇAMENTO PÚBLICO

I - RELATÓRIO

Em análise o Projeto de Lei nº 105/2022 que "Dispõe sobre autorização ao Poder Executivo na utilização de créditos adicionais suplementares no valor de R\$ 18.756.810,89 no Orçamento Programa para 2.022 e dá outras providenciais" que segue acompanhado por Emenda Aditiva, identificada sob o nº02/2022, também de autoria daquele poder público.

O Projeto de Lei encaminhado pelo Executivo visa suplementar no Orçamento Programa de 2022 créditos adicionais para atender à Secretaria de Educação, distribuindo o montante de R\$ 18.756.810,89 (dezoito milhões setecentos e cinquenta e seis mil oitocentos e dez reais e nove centavos) entre o FUNDE 30% e Fundeb 70%.

O Poder Executivo justifica "que os créditos suplementares são oriundos da tendência de excesso arrecadação pelos respectivos programas,



Câmara Municipal de Monte Mor

Palácio 24 de Março

após recálculo das contas", contudo, não encaminha documentos complementares para corroborar com as alegações.

O projeto de Lei está acompanhado da Emenda Aditiva nº02/22 que visa acrescentar dotações entre as contas orçamentárias descritas no art. 1º do referido Projeto de Lei. A inclusão das dotações pela emenda corrige omissão e não altera o valor do crédito suplementar disposto no PL nº105/2022.

Referidas proposições tramitam nesta casa obedecendo os termos regimentais e a Instrução Normativa nº 06/2019.

A Comissão de Justiça e Redação aguarda o parecer desta procuradoria.

É o relatório. Passa-se à fundamentação.

II- FUNDAMENTAÇÃO

Consideração Preliminar

De início, convém destacar que compete a esta Procuradoria Jurídica prestar consultoria sob o prisma estritamente técnico jurídico, cabendo à Comissão de Justiça e Redação apreciar o aspecto constitucional, legal, gramatical e lógico, conforme preceitua o artigo 55, do Regimento Interno desta Casa de Leis; à Comissão de Finanças e Orçamento emitir parecer sobre assuntos de caráter financeiro (art. 56, III, do referido diploma legal) e, ao Plenário sua deliberação.

Portanto, este parecer é uma peça meramente opinativa, sem conteúdo decisório.

Da análise jurídica

Como de costume, primeiramente, esta procuradoria consigna que a LOA (Lei Orçamentária Anual) traz o montante da receita estimada, bem como a despesa fixada para 12 meses, limites que não podem ser ultrapassados, sob pena de crime de responsabilidade, porém, não são raras as vezes em que o valor alocado em um grupo de despesas é menor do que a previsão atualizada, sendo necessária a reprogramação entre elementos de despesa, ou até mesmo um crédito adicional, lastreado com recursos de superávit financeiro do exercício anterior ou excesso de arrecadação no exercício vigente.

2



Câmara Municipal de Monte Mor

Palácio 24 de Março

Na sequência, destaca que pela necessidade de efetivo controle das contas públicas a Lei 4.320, fora editada em 17 de março de 1964, como parte da base normativa para a formação do Orçamento Público (juntamente com os Planos Plurianuais e a Lei de Diretrizes Orçamentárias), para tanto, as regras gerais preestabelecidas naquela norma que "Estatui Normas Gerais de Direitos Financeiros para elaboração e controle de orçamentos e balanços públicos", devem ser observadas e atendidas.

Dentre as regras da Lei Federal nº4.320, estão previstos os créditos adicionais e sua classificação, vejamos:

Art. 40. São créditos adicionais, as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;

II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;

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

Nota-se que a suplementação orçamentária é um tipo, permitido, de ajuste no orçamento, consistente na autorização da realização de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na LOA, entretanto, o mesmo diploma legal estabelece alguns requisitos básicos para sua regular utilização.

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

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa. (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos: (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)

(...)

II - os provenientes de excesso de arrecadação; (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)

(...)



Câmara Municipal de Monte Mor

Palácio 24 de Março

Art. 45. Os créditos adicionais terão vigência adstrita ao exercício financeiro em que forem abertos, salvo expressa disposição legal em contrário, quanto aos especiais e extraordinários.

Art. 46. O ato que abrir crédito adicional indicará a importância, a espécie do mesmo e a classificação da despesa, até onde for possível." grifo nosso

Da análise do PL, verifica-se que a matéria visa incluir recursos na Secretaria de Educação, com créditos adicionais suplementares decorrentes de "tendência" de arrecadação.

Verifica-se também a indicação da importância/valor dos créditos e a respectiva classificação da despesa, estando, portanto, de acordo com a Norma referendada. Todavia, imprescindível considerar a Emenda Aditiva para sanar a falha na descrição das dotações orçamentárias do art. 1º do PL.

A tramitação do PL nesta Casa também é pertinente, aliás a Lei Orgânica do Município, em seu art. 68, V, veda abertura de crédito suplementar sem prévia autorização do legislativo.

De igual maneira, é pertinente e legal a tramitação da Emenda Aditiva nº02/2022 como proposição acessória de outra (art. 180, RI), bem como com o fito de acrescentar item ao projeto original (§1º, III, do artigo ora mencionado).

No tocante a matéria do PL nº105/2022, vislumbra-se tratar de assuntos de interesse local, vindo atender o art. 30, I, da Constituição Federal e o art. 8º, da Lei Orgânica do Município, *in verbis*.

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

*"Art. 8º. Compete ao Município:
I - legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive concorrentemente com a União e o Estado; (...)"*

Ainda, atende os artigos 24, I e II e 30, II, ambos da Constituição Federal de 1988 que estabelecem as regras gerais sobre a legislação



Câmara Municipal de Monte Mor

Palácio 24 de Março

orçamentária e a competência para o município suplementar à legislação federal e estadual no que couber. Vejamos:

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

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;
(Vide Lei nº 13.874, de 2019)

II - orçamento;

Art. 30. Compete aos Municípios:

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (Vide ADPF 672)

Pois bem, sendo a matéria da propositura de interesse local, logo, sua competência é municipal. E, por se tratar de questão orçamentária, a respectiva competência é privativa do Executivo, estando, também, em atendimento às normas legais, em especial ao art. 26, d, da Lei Orgânica do Município e art. 170, IV, do Regimento Interno, *in verbis*:

"Art. 26-A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador ou Comissão, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.:

(...)

d) estabelecimento do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias, dos orçamentos anuais, do plano diretor e de créditos suplementares e especiais (...)" grifo nosso

"Art.170 - É da competência privativa do Prefeito a iniciativa das leis que disponham sobre:

IV - o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento anual, bem como a abertura de créditos suplementares e especiais;"
(...) grifo nosso

Falando em competência, cumpre salientar que a propositura de Emenda Aditiva, também compete ao Executivo, portanto, verifica-se regularidade nos seus termos, nada tendo a opor.

De outro modo, em que pese o atendimento aos inúmeros dispositivos legais, nota-se no presente caso que o valor da pretensa suplementação é extremamente alto (R\$18.756.810,90) e, o argumento do



Câmara Municipal de Monte Mor

Palácio 24 de Março

Executivo sobre o possível aumento de arrecadação está ausente de detalhes e ou informações para justificar a expectativa da administração de excesso de receita.

Nobres Vereadores, como vimos há possibilidade da administração pública retificar, adequar o orçamento durante sua execução, de modo a atender situações não previstas durante a elaboração do orçamento originário ou executar novas despesas que se configuraram necessárias, contudo, é amplamente recomendado por esta procuradoria e pelos Tribunais que a administração pública ao elaborar a Lei Orçamentária Anual o faça o mais próximo da realidade do município, com o intuito de evitar percentuais elevados de suplementação orçamentária.

Mister destacar que um dos objetivos da lei nº 4,320/64 e da Lei Complementar nº 101/2000, é de tornar o orçamento uma peça consistente, de maneira a garantir-lo como instrumento de gerência, de programação e de controle, visando evitar uma comum prática de subdimensionamento da receita orçamentária, gerando, a partir daí, "excessos de arrecadação" enganosos e inexistentes.

E mais, para evitar a prática de baixa previsão orçamentária, vem sendo julgadas irregulares as aberturas de créditos suplementares sem a devida justificativa, ainda mais quando se trata de créditos expressivos, como o caso sob análise. Para tanto, recomenda-se como condição à regularidade técnica jurídica a juntada de relatórios que contenham o Balanço Orçamentário, Análise Comparativa da Receita Acumulada, Resumo dos Principais Indicadores de aplicação FUNDEB, histórico de remessa de recursos destinados à Secretaria de Educação, dentre outros documentos comprobatórios da previsão de receita. A ausência de elementos que comprovem a tendência de arrecadação culmina na inviabilidade do prosseguimento da matéria legislativa.

Por todo o exposto, recomenda-se também análise e manifestação da Comissão de Finanças e Orçamento, com alerta para as constantes orientações dos auditores da UR-3 do TCESP nos relatórios das contas deste legislativo, no sentido do excesso de alteração na Lei Orçamentário denotar total falta de planejamento e desrespeito ao orçamento público. Alerta ainda para a necessidade de fiel acompanhamento da execução orçamentária, cumprindo o papel do legislativo.



Câmara Municipal de Monte Mor

Palácio 24 de Março

Recomenda-se inclusive, amplo debate (realização de audiência pública) em respeito ao disposto no Regimento Interno, na Lei de Responsabilidade Fiscal, na Instrução Normativa desta Casa de nº 01/2019 e no art. 44 do Estatuto das Cidades.

III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se, *smj*, pela regularidade técnica jurídica da Emenda Aditiva nº02/2022 e do Projeto de Lei nº 105/2022, desde que atendidas às recomendações exaradas, com destaque à demonstração de elementos que comprovem de fato a tendência de arrecadação e, ainda, sob a condição da Comissão de Finanças e Orçamento não vislumbrar qualquer impedimento ou inviabilidade técnica de ordem financeira e ou orçamentária.

Na oportunidade cumpre alertar os nobres vereadores para o expressivo volume de alterações realizadas no Orçamento Público de 2022, que perfaz, segundo informações do setor legislativo a pedido, R\$ 49.316.333,22, valor que confirma afronto ao almejado planejamento e controle às contas públicas.

Reitera a necessidade da municipalidade elaborar a Lei Orçamentária Anual o mais próximo da realidade, com o intuito de evitar percentuais elevados de suplementação orçamentária e possível responsabilização.

Câmara Municipal, 30 de agosto de 2022.

Liliumara Ferreira e Silva Villalva
Procuradora jurídica

Referências:

Brasil . IBEGESP - Artigo Ajustes orçamentários e planejamento no início do exercício Disponível em: <https://radar.ibegesp.org.br/ajustes-orcamentarios-e-planejamento-no-inicio-do-exercicio/> Acesso 12 de agosto de 2022.

Brasil . Congresso Nacional –Glossário de Termos Orçamentários. Disponível em :<https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamento/-/orcamento/> Acesso em 12 de agosto de 2022



Câmara Municipal de Monte Mor

Palácio 24 de Março

TÉRCIO CHIAVASSA. ARTIGO Lei 4320: o que diz e como traz previsibilidade para as contas públicas. Disponível em : <https://www.jota.info/autor/tercio-chiavassa>. Acesso em 12 de agosto de 2022.

Oliveira, L.H.S. Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto de 2014. Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 30 de agosto de 2022.