



# 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 providências” 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 complementar 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 oitenta 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.





# 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 nº02/202 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 concorrentemente 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

 5



# 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 garanti-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 Orçamentária 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-orcamentario/-/orcamentario/> 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](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em 30 de agosto de 2022.