

Câmara Municipal de Salmourão

Estado de São Paulo

PARECER JURÍDICO Nº 43/2021

REFERÊNCIA: PROJETO DE LEI Nº 22/2021 QUE “ESTIMA A RECEITA E FIXA A DESPESA DO MUNICÍPIO DE SALMOURÃO PARA O EXERCÍCIO DE 2022 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”

AUTOR: CHEFE DO PODER EXECUTIVO

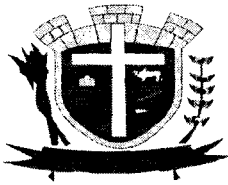
ASSUNTO: ANÁLISE SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE DA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA.

DO RELATÓRIO

Foi solicitado à Procuradoria Jurídica desta egrégia Casa de Leis a emissão de parecer sobre o Projeto de Lei nº 22/2021, de iniciativa da Chefe do Poder Executivo, que estima a receita e fixa a despesa do Município de Salmourão para o exercício financeiro de 2022 (lei orçamentária anual).

Acompanhando o referido projeto de lei segue mensagem (Ofício nº 283/2021) que embasou a iniciativa da Chefe do Executivo, onde informa o seguinte: *Em resumo, gostaríamos de explicitar que a Lei Orçamentária Anual – LOA, para exercício de 2022, é peça legal de suma importância, que prevê todas as receitas e fixa todas as despesas do governo municipal, e compreende o orçamento fiscal de investimento e seguridade social, fazendo referência aos Poderes Legislativo e Executivo, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta, sendo que seu prazo de vigência é anual. Cremos, que referido Projeto de Lei, será devidamente analisado pelos integrantes desta Egrégia Casa de Leis e ao final aprovado, oferecendo, desta forma, todas as condições para o pleno desenvolvimento do Município de Salmourão e melhoria das condições de vida da comunidade.*

Além do projeto de lei, foram encaminhados pela autora da proposição anexos fiscais que, além de subsidiarem o orçamento anual futuro, demonstram as alterações pretendidas na lei de diretrizes orçamentárias e na lei de plano plurianual. É o relatório.



Câmara Municipal de Salmourão

Estado de São Paulo

DA ANÁLISE JURÍDICA

Preliminarmente, a presente manifestação toma por base exclusivamente os elementos que constam no processo legislativo em epígrafe até a presente data, e tem como finalidade prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar em aspectos relativos à conveniência e oportunidade da aprovação dos mesmos, outrossim, não aborda aspectos técnicos contábeis. Ademais, a emissão deste parecer não substitui o parecer de mérito emitido pela Comissão especializada na matéria, composta pelos representantes do povo, que constitui manifestação legítima deste parlamento, que deverá analisar todas as nuances sociais e políticas da proposta ora analisada.

DAS CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Conforme é do conhecimento dos nobres vereadores, os orçamentos públicos são peças chaves e essenciais no esteio da atividade pública. São eles que dão base e forma às ações e serviços praticados pelo Poder Executivo Municipal. Dizendo-se de modo ainda melhor: os orçamentos representam a própria descrição da técnica contábil e matemática dos serviços públicos. Cabe destacar a existência de três instrumentos básicos do planejamento orçamentário municipal: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

O Plano Plurianual (PPA), notadamente fruto das linhas gerais dos planos de governos, conterà a programação de longo prazo (quatro anos) de todas as áreas da atuação governamental e as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes, inclusive os programas de duração continuada, nos termos estabelecidos pela Constituição Federal artigo 165. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deve estabelecer as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientar a elaboração da lei orçamentária anual e dispor sobre as alterações na legislação tributária local. A Lei Orçamentária Anual (LOA), nos termos estabelecidos pela Lei Federal nº 4.320/1964, estima a receita e fixa a despesa pública, deve compreender o orçamento fiscal referente aos Poderes municipais, aos seus Fundos, órgãos e entidades da Administração direta e indireta; o orçamento de investimento das empresas em que o Poder Público Municipal, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; o orçamento da Seguridade Social, incluindo todas as entidades e órgãos a ela vinculados. Vale ressaltar que a estimativa da receita representa uma etapa muito importante do processo de planejamento, especialmente durante a elaboração do projeto de Lei Orçamentária Anual, pois representa a capacidade de financiamento das políticas públicas de todas as áreas de governo, ou seja, demonstra de onde vem o financiamento das ações previstas na LDO, e, quanto cada ação vai gastar.

2



Câmara Municipal de Salmourão

Estado de São Paulo

Os critérios para elaboração da Lei Orçamentária Anual terão de ser, necessariamente, os contidos na Constituição Federal (em especial os artigos 165 a 169), na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000, em especial os artigos 5º, 12, 32, 48 e 62), na legislação infraconstitucional (Lei Federal nº 4.320/64, em especial os artigos 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 15, 22, 33 e 34) e na legislação municipal (Lei Orgânica do Município de Salmourão, em especial os artigos 110 a 117).

No que diz respeito à propositura da lei de orçamento, conforme ensinamento do saudoso jurista Hely Lopes Meirelles, *"O conteúdo do projeto não deve discrepar do que as normas gerais de direito financeiro, a LDO e o plano plurianual prescrevem para a lei do orçamento, na qual, ao fim do processo legislativo, deverá transformar-se. Compõe-se, assim, de poucos artigos, dos quais os mais importantes são: o que estima a receita e fixa a despesa; o que apresenta os sumários gerais da receita, por fontes, e da despesa, por funções do governo. Integram, ainda, o projeto de lei de orçamento os seguintes quadros: demonstrativo da receita e despesa, segundo as categorias econômicas; discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação; das dotações por órgãos do governo e da Administração; e o acompanham outros quadros demonstrativos, tanto os primeiros quanto estes últimos elaborados em conformidade com os anexos da Lei 4.320/1965 e com os preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal."* (DIREITO MUNICIPAL BRASILEIRO; Hely Lopes Meirelles; 16ª Edição; Malheiros Editores; ano 2008; páginas 284/285).

DA ESPÉCIE DE PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA (LEI ORDINÁRIA)

Correta a espécie de proposição legislativa adotada (projeto de lei ordinária). Isso por não versar o projeto sobre nenhuma das matérias elencadas no artigo 37, parágrafo único, da Lei Orgânica do Município, que devem ser veiculadas obrigatoriamente em projeto de lei complementar. Também não versa o projeto sobre questão que deva ser tratada em sede de decreto legislativo ou de resolução.

O artigo 58 da Lei Orgânica do Município e o artigo 187 do Regimento Interno dispõem que leis de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estabelecerão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, não fazendo nenhuma referência à necessidade de lei complementar.

DA COMPETÊNCIA E INICIATIVA PARA LEGISLAR

Trata-se de proposição de projeto de lei ordinária, com objeto orçamentário, que é de competência municipal e iniciativa privativa da Chefe do Poder Executivo, em cumprimento ao que dispõem os artigos 30, incisos I, 165, inciso III, 84, inciso XXIII, da Constituição Federal, os artigos 144 e 174, inciso III, da Constituição do Estado de São Paulo, os

3



Câmara Municipal de Salmourão

Estado de São Paulo

artigos 6º, inciso I, e 38, inciso IV, da Lei Orgânica Municipal e o artigo 243, inciso III, do Regimento Interno desta Casa de Leis.

Por outro lado, conforme dispõe o artigo 26, inciso III, da Lei Orgânica Municipal, é atribuição da Câmara Municipal votar o orçamento anual e plurianual de investimentos, bem como autorizar a abertura de créditos suplementares e especiais.

DO PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

O artigo 110, §2º, da Lei Orgânica Municipal dispõe que o Projeto de Lei Orçamentária Anual será encaminhado à Câmara Municipal até o dia 30 (trinta) de setembro e devolvido para sanção do Executivo até o encerramento da sessão legislativa. **No caso em análise, verifica-se que o presente projeto foi apresentado tempestivamente à Secretaria desta Casa de Leis, no dia 30 de setembro de 2021, conforme comprovante de protocolo geral nº 143/2021.**

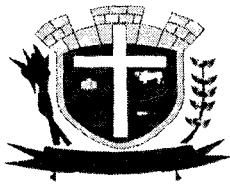
DA MENSAGEM QUE ACOMPANHA A PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA

Ab initio, destaca-se que a Mensagem é um instrumento de comunicação oficial entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. O artigo 22, inciso I, da Lei Federal nº 4.320/64 preconiza que a Mensagem conterá a exposição circunstanciada da situação econômico-financeira, documentada com demonstração da dívida fundada e fluante, saldos de créditos especiais, restos a pagar e outros compromissos financeiros exigíveis; exposição e justificação da política econômica-financeira do Governo; justificação da receita e despesa, particularmente no tocante ao orçamento de capital.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo dá destaque à importância do instrumento de comunicação entre os poderes, conforme se infere do trecho transcrito do manual denominado "Lei de Responsabilidade Fiscal":

"Com relação à mensagem de envio da proposta à Câmara Municipal, a mesma deverá no seu bojo expor de forma circunstanciada a situação econômico-financeira da administração, demonstrando o nível de endividamento do município, apresentando a sua dívida fluante e fundada, a situação de restos a pagar e outros compromissos financeiros frente a sua capacidade de liquidez; a justificação da política econômico-financeira do Governo e justificação da receita e despesa para o período plurianual, particularmente no tocante ao orçamento de capital, conforme dispõe o inc. I do art. 22 da Lei Federal nº. 4320/64." (DESTAQUE DO MANUAL "LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL" DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, EDIÇÃO 2019, FL. 17).

No caso em análise, verifica-se que a autora anexou a Mensagem ao projeto de lei, contudo, cabe destacar que o seu conteúdo é lacônico e genérico, não havendo a



Câmara Municipal de Salmourão

Estado de São Paulo

exposição minuciosa da situação econômico-financeira do município ou da política de governo, nem mesmo a justificação da receita e despesa.

Embora a observação supracitada não é um impedimento à tramitação do projeto, considera-se relevante que a autora do projeto exponha, de forma devida e minuciosa, as políticas de governo que pretende implementar no ano seguinte, bem como a atual situação financeira do município, as medidas de austeridade que serão tomadas diante de um cenário futuro incerto (pandemia) e etc., isso para que os vereadores tenham todas as informações necessárias para analisar e, principalmente, debater o projeto orçamentário. **Assim, se os vereadores entenderem necessário, sugere-se a solicitação de informações à Chefe do Poder Executivo (autora do projeto), na forma prevista no artigo 22, inciso I, da Lei Federal nº 4.320/1964.**

DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS

Os artigos 29 e 29-A da Constituição Federal impõem limites que devem ser observados no momento da elaboração e aprovação do orçamento anual, principalmente no que se refere ao duodécimo.

A estimativa da receita do município para o exercício de 2022 foi fixada em R\$ 21.860.000,00 (vinte e um milhões e oitocentos e sessenta mil reais), sendo que as despesas da Prefeitura Municipal foi estimada em R\$ 21.040.000,00 (vinte e um milhões e quarenta mil reais) e o total das despesas do Poder Legislativo foi fixada em R\$ 820.000,00 (oitocentos e vinte mil reais). Nesse passo, o valor fixado a título de duodécimo deve estar em consonância com o que dispõe o artigo 29-A, inciso I da Constituição Federal:

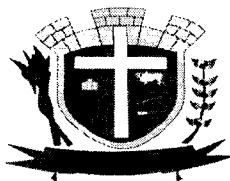
Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no §5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

I - 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes;

Conforme informação do Tribunal de Contas, a receita tributária ampliada (R.T.A.) para o exercício de 2020 do município de Salmourão foi de R\$ 13.633.490,64. Verifica-se que a estimativa de despesa da Câmara Municipal para o exercício de 2022 é de aproximadamente 6,02% da RTA do exercício de 2020, abaixo do limite de 7%.

DA OBEDIÊNCIA À LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

O Projeto de Lei do Orçamento do Município para o exercício de 2022 deverá estar em consonância com os preceitos contidos no PPA – Plano Plurianual para os exercícios de 2022-



Câmara Municipal de Salmourão

Estado de São Paulo

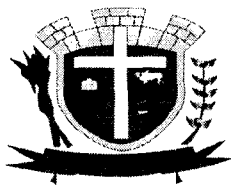
2025 (Lei Municipal nº 1.204/2021) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2021 (Lei Municipal nº 1.205/2021).

Conforme preconiza o artigo 2º da Lei de Diretrizes Orçamentárias, a elaboração da proposta orçamentária abrangerá os poderes Legislativo e Executivo, seus fundos e entidades da administração direta e indireta, observando-se os seguintes objetivos: I – Combater a pobreza e promover a cidadania e a inclusão social; II – Dar apoio aos estudantes carentes, de prosseguirem seus estudos no ensino médio e superior; III – Promover o desenvolvimento do Município, o crescimento econômico e consequente geração de empregos; IV – Reestruturação e reorganização dos serviços administrativos, buscando maior eficiência de trabalho e de arrecadação; V – Assistência à criança, ao adolescente, ao idoso, à mulher e à igualdade racial; VI – Melhoria da infra-estrutura e planejamento urbano, à habitação e a segurança pública; VII – Oferecer assistência médica, odontológica e ambulatorial à população carente, através do Sistema Único de Saúde; VIII – Austeridade na gestão dos recursos públicos.

Em relação a estimativa da receita para o exercício de 2022, o artigo 1º, §7º, da Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente dispõe que deverá ser considerada a tendência do presente exercício, evolução histórica e também variável que possam influenciar na estimativa final, com atenção especial ao cenário macro-econômico, e em especial a transferência de ICMS pelo Governo do Estado de São Paulo, a transferência do FUNDEB e as receitas de IPTU. Nesse passo, em análise ao artigo 1º do projeto de lei, o Poder Executivo estima a receita em R\$ R\$ 21.860.000,00 (vinte e um milhões e oitocentos e sessenta mil reais) para o exercício financeiro de 2022, sendo que para o exercício anterior (2021) a receita foi estimada em 18.900.000,00 (dezoito milhões e novecentos mil reais) – conforme Lei Municipal nº 1.192/2020.

Verifica-se no artigo 2º, § 1º, do projeto de lei em análise que o autor expõe quadros demonstrativos (sintético e analítico) da Receita segundo as Categorias Econômicas e, por outro lado, no §2º expõe quadros demonstrativos da Despesa dos Poderes Executivo e Legislativo, classificando-a segundo a natureza econômica (de forma sintética e analítica), conforme determina o artigo 2º da Lei Federal nº 4.320/1964, outrossim, as receitas e as despesas previstas no artigo 2º estão classificadas, salvo melhor juízo, conforme determinam os artigos 11 a 15 da mesma lei.

O artigo 17 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2022 (Lei Municipal nº 1.205/2021) dispõe que a lei orçamentária anual deverá conter reserva de contingência para atendimento de passivos e outros riscos e eventos fiscais imprevistos, assim, tal reserva deverá corresponder a no mínimo 0,50% (meio por cento) da receita corrente líquida. Conforme se infere do quadro (II – Classificação Por Função) exposto no artigo 2º do projeto de lei, a reserva de contingência é no valor de R\$ 436.000,00.



Câmara Municipal de Salmourão

Estado de São Paulo

Já o artigo 30 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2022 (Lei Municipal nº 1.205/2021) dispõe que o Poder Executivo deverá vincular na lei orçamentária anual, no mínimo, 0,70% (sete décimos por cento) da Receita Corrente Líquida projetada às despesas de proteção a criança e ao adolescente. Assim, analisando os anexos fiscais (Anexo 2, LOA, pág. 3), nota-se que existe dotação orçamentária no valor de R\$ 152.000,00.

O artigo 31 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2021 (Lei Municipal nº 1.177/2020) dispõe que o Poder Executivo deverá reservar na lei orçamentária anual o mínimo de 0,30% (três décimos por cento) da Receita Corrente Líquida projetada para atendimento a demandas originárias das audiências públicas de elaboração da proposta orçamentária para o exercício seguinte. Assim, analisando os anexos fiscais (Anexo 7, LOA, pág. 1), nota-se que existe dotação orçamentária no valor de R\$ 66.000,00.

DA PREVISÃO DE ABERTURA PARA CRÉDITOS ADICIONAIS E OUTRAS MATÉRIAS

Conforme dispõe o artigo 165, §8º, da Constituição Federal, a lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, **não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares** e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

O crédito adicional suplementar é aquele destinado a atender determinada despesa, que, embora prevista na Lei Orçamentária Anual, não é suficientemente dotada de recursos para sua realização. Nesse sentido, uma vez que a estrutura da despesa e da política pública envolvida já foi debatida no processo de elaboração da Lei Orçamentária, **a autorização legislativa para a abertura dos créditos adicionais suplementares pode constar da Lei Orçamentária Anual, observado um determinado limite, conforme dispõe o artigo 7º da Lei Federal nº 4.320/1964:**

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;

A disciplina normativa dos créditos adicionais está prevista nos artigos 40 a 46 da Lei Federal nº 4.320/1964. Segundo a definição estabelecida no artigo 40, os créditos adicionais são autorizações de despesas não computadas no orçamento ou dotadas de forma insuficiente; o artigo 42 dispõe que os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

Verifica-se no manual “Lei de Responsabilidade Fiscal” do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo as seguintes recomendações durante a elaboração da lei orçamentária e da análise dos instrumentos orçamentários:

7



Câmara Municipal de Salmourão

Estado de São Paulo

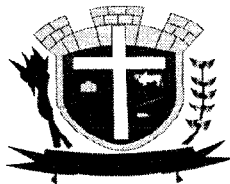
"Na análise dos instrumentos orçamentários, tem feito esta Casa de Contas recomendações como as que seguem:

✓ Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) devem estabelecer, por programa de governo, custos estimados e metas físicas. ✓ **Os programas governamentais devem ser melhor previstos, evitando-se elevada modificação do orçamento, quer mediante créditos adicionais ou por meio de transposições, transferências e remanejamentos.** ✓ **Salutar que seja moderada, próxima à inflação do ano seguinte, a margem orçamentária para abertura, por decreto, de créditos suplementares (art. 165, § 8º da CF).** ✓ A Lei de Diretrizes Orçamentárias deve estar municiada dos anexos de metas e riscos fiscais (art. 4º, § 1º a 3º da Lei de Responsabilidade Fiscal). ✓ A Lei de Diretrizes Orçamentárias deve evidenciar critérios objetivos para limitação de empenho, caso haja queda na receita estimada (art. 4º, I, "b" da LRF). ✓ A Lei de Diretrizes Orçamentárias precisa enunciar objetivas condições para subvencionar entidades do Terceiro Setor (art. 4º, I, "f" da LRF). ✓ A Lei Orçamentária Anual deve abranger todas as entidades públicas do Município, atendendo ao Princípio Orçamentário da Unidade (art. 165, § 5º, I da CF). ✓ Oriundos da participação popular (art. 48, LRF), as obras e outros projetos devem se individualizar, na Lei Orçamentária Anual, em específicas categorias programáticas. ✓ **A transposição, transferência e remanejamento devem estar precedidos de autorizações legislativas (art. 167, VI da CF), exceto no caso previsto no § 5º do referido dispositivo legal, introduzido pela EC nº 85/2015. Vide, na sequência, o Comunicado SDG nº 32/2015.** ✓ A Lei Orçamentária Anual precisa detalhar-se até o nível do elemento de despesa (art. 15 da Lei Federal nº. 4.320, de 1964)." (DESTAQUE DO MANUAL "LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL" DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, EDIÇÃO 2019, FLS.14/15).

Ainda no que se refere as orientações do Tribunal de Contas, cabe destacar o COMUNICADO SDG Nº 32/2015:

"COMUNICADO SDG Nº 32/2015

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em sua permanente tarefa de orientação a seus jurisdicionados, **recomenda a observância de aspectos relevantes na elaboração das leis orçamentárias anuais** e demais instrumentos de interesse que podem, assim, ser resumidos: **1. aprimoramento nos procedimentos de previsão de receitas e fixação de despesas na proposta orçamentária, que devem preservar o equilíbrio previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, de molde a evitar demasiadas modificações durante sua execução, com tem sido reiteradamente apontado por esta Corte;** 2. (vide EC nº 99/2017, que estabeleceu novo Regime Especial); 3. os projetos orçamentários destinados à criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental de que trata a Lei de Responsabilidade Fiscal deverão constar dos Planos Plurianuais de Investimentos e Leis de Diretrizes Orçamentárias. Caso contrário, deverão constar de leis aditivas àqueles dois outros instrumentos; **4. utilizar com moderação os percentuais permissivos para abertura de créditos suplementares, autorizados na Lei Orçamentária Anual e financiados pela anulação parcial ou total de outras dotações;** 5. o remanejamento, a transferência e transposição, nos termos da E.C. nº 85, de 2015, estarão sempre dependentes de



Câmara Municipal de Salmourão

Estado de São Paulo

autorizações legislativas, salvo para as dotações destinadas às atividades de ciência, tecnologia e inovação, com o objetivo de viabilizar os resultados de projetos restritos a essas funções, mediante ato do Poder Executivo; 6. o orçamento será detalhado até o nível do elemento de despesa, assim como quer o artigo 15 da Lei nº 4.320, de 1964 e exige o princípio orçamentário da transparência e especificação do gasto público; 7. a partir da efetiva vigência da Lei nº 13.019, de 2014 os recursos para Auxílios, Subvenções e Contribuições só poderão ser repassados após a formalização dos termos de colaboração ou de fomento; 8. as leis devem definir com clareza as atribuições e a escolaridade exigidas para provimento de cargos em comissão de Direção e Assessoria exclusivos de nível universitário, reservando-se aos de Chefia a formação técnico-profissional apropriado. SDG, 17 de agosto de 2015. SÉRGIO CIQUERA ROSSI SECRETÁRIO-DIRETOR GERAL”.

Diante exposto, nota-se a preocupação do órgão auxiliar do Poder Legislativo (TCESP) durante a elaboração da lei orçamentária anual, a fim de evitar constantes alterações durante a execução do orçamento, a ponto de desvirtuar/desconfigurar o que restou estabelecido inicialmente.

Apenas a título de ilustração, é válido destacar que o Tribunal de Contas, quando examinou as contas do município de Salmourão do exercício de 2018 (TC-004296.989.18-9, julgadas em junho/2020), constatou “alto percentual de alterações orçamentárias (35,52% da despesa fixada inicial), denotando a deficiência do órgão para planejar, desfigurando o planejamento inicial.”. Mesmo assim, o Tribunal destacou que “no exercício em exame, o Município de Salmourão registrou o conceito geral C+, apresentando discreto progresso em relação ao exercício anterior (C), no que tange ao planejamento, organização e execução das prestações que competem ao Poder Público local.”. Em sede do voto o Conselheiro Relator Sidney Estanislau Beraldo destacou o seguinte:

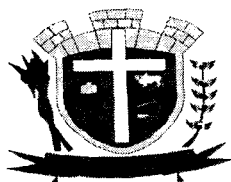
“As alterações realizadas no Orçamento alcançaram o total de R\$ 5.778.768,02, equivalente a 35,52% da despesa inicial fixada, muito embora a Lei municipal nº 1.107, de 14-12-17 (LOA), em seu artigo 3º, tenha autorizado a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 10%. Tendo em vista, entretanto, que não houve desajuste fiscal e que foram cumpridos todos os índices constitucionais e legais, entendo possa tal falha ser conduzida ao campo das advertências.” (DESTAQUE DO VOTO PROFERIDO NO TC-004296.989.18-9).

“2.6 Diante do exposto, acompanho a manifestação da Assessoria Técnico-Jurídica e voto pela emissão de parecer prévio favorável à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de Salmourão, relativas ao exercício de 2018.

2.7 Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício ao Chefe do Executivo com as seguintes advertências:

(...)

d) Atente para o disposto no artigo 165, § 8º, da Constituição Federal na elaboração do projeto de lei orçamentária, uma vez que a limitação da autorização para abertura de



Câmara Municipal de Salmourão

Estado de São Paulo

créditos adicionais é medida de prudência fiscal que evita que o orçamento se torne peça de ficção, além de contribuir para o equilíbrio das contas.

e) Harmonize as fases de planejamento e execução do orçamento, de modo a evitar a ocorrência de elevados percentuais de alterações orçamentárias.” (DESTAQUE DO VOTO PROFERIDO NO TC-004296.989.18-9).

No mesmo passo o Tribunal de Contas alertou novamente quando examinou as contas do município de Salmourão do exercício de 2019 (TC-004637.989.19-5, julgadas em 23/01/2021):

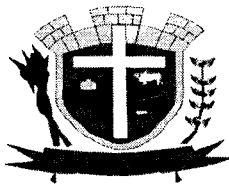
“De outro lado, o Município realizou alterações orçamentárias que atingiram 33,11% da despesa inicial fixada, superior à inflação do período, que é o parâmetro que o Tribunal entende aceitável para abertura de créditos adicionais. Contudo, tendo em vista o fato de não ter havido desequilíbrio fiscal, o apontamento pode ser levado ao campo das recomendações.”

*“Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício à Origem, com as seguintes recomendações e determinações: A alteração da peça de planejamento por intermédio de créditos adicionais não deve extrapolar o índice inflacionário (recomendação);”
(DESTAQUE DO VOTO PROFERIDO NO TC-004637.989.19-5)*

Diante exposto, destaca-se, portanto, a importância do planejamento para a elaboração e, por conseguinte, execução do orçamento durante o ano exercício.

No que tange ao limite para abertura de créditos adicionais durante o exercício de 2022, decorrentes pela anulação parcial ou total de dotações orçamentárias, o artigo 19, inciso II, da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2022 dispunha que o limite era de 6% (seis por cento) - após aprovação de emenda modificativa pelo Poder Legislativo-, entretanto, o supracitado dispositivo foi vetado pelo Poder Executivo e posteriormente o Poder Legislativo acatou as razões do veto, ficando sem norma correspondente na lei de diretrizes orçamentárias. **No caso do projeto de lei orçamentária anual em análise, salvo melhor juízo, não se verifica a previsão de hipótese de abertura de créditos adicionais suplementares decorrente de anulação de dotação orçamentária.**

No artigo 3º do projeto de lei, a autora propõe o limite de 5% (cinco por cento) da despesa total fixada para abertura de crédito adicional suplementar, por meio de Decreto, **decorrente do excesso de arrecadação e superávit**. Ocorre que tal previsão também consta na Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 19, I, da Lei Municipal nº 1.205/2021), **só que o percentual previsto é de 10% (dez por cento)**.



Câmara Municipal de Salmourão

Estado de São Paulo

Sendo assim, sugere-se a proposição de emenda para, além de alterar o percentual para 10% - conforme já previsto na LDO e também próximo a inflação apurada pelo IPCA (jan/21 a set/21), prever a possibilidade de abertura de crédito decorrente de anulação de dotação orçamentária.

Por fim, o artigo 4º do projeto de lei prevê autorização de até 12% da despesa fixada para realização de transposição, remanejamento e transferência, sendo que tal previsão também consta na Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 18 da Lei Municipal nº 1.205/2021). Nesse caso, além de ser desnecessária a repetição, entende-se que não pode haver tal previsão no âmbito da lei orçamentária anual, conforme interpretação do artigo 165, §8º, da Constituição Federal e também do Comunicado SDG nº 018/2015 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo:

“COMUNICADO SDG Nº 018/2015

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo COMUNICA aos órgãos jurisdicionados que em razão das Emendas Constitucionais nº 85 e 86, respectivamente, promulgadas em 26 de fevereiro e 17 de março de 2015 deverão ser observados, na execução orçamentária, os procedimentos seguintes: 1. Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 85, de 2015 e tendo somente em vista as atividades de ciência, tecnologia e inovação, os mecanismos da transposição, remanejamento ou a transferência de recursos orçamentários (art. 167, VI, da CF), não mais exigem a prévia autorização legislativa, bastando, para tanto, decreto do Poder Executivo. 2. De reiterar que tal exoneração alcança apenas as ações de ciência, tecnologia e inovação; para todas as demais áreas há de se ter, quanto a transposições, remanejamentos ou transferências, prévia e moderada autorização na lei de diretrizes orçamentárias (LDO) ou em diploma específico, tal qual tem decidido esta Corte...” (DESTAQUE PARCIAL DO COMUNICADO SDG Nº 018/2015 TCESP).

É importante destacar que as alterações orçamentárias por meio dos institutos constitucionais da transposição, remanejamento e transferência – previstos no art. 167, VI, da CF – não se confundem com os tradicionais créditos adicionais suplementares ou especiais – previstos no art. 167, V, da CF. Nesse passo, destaca-se trecho do Manual de Planejamento Público 2021 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo:

“Ao exigir que a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro só ocorra quando existir prévia autorização legislativa, o art. 167, VI, da CF/1988 colbe o desvirtuamento do processo a que foi submetido o orçamento. Se assim não fosse, o Executivo teria, por exemplo, liberdade irrestrita para realocar recursos entre programas de trabalho de um mesmo órgão (transferência) sem prévia autorização Legislativa, o que esvaziaria, em parte, a competência da Edilidade de dispor sobre o orçamento (art. 48, II, da CF/1988). Nessa linha de ideias, esta E. Corte, além de realçar a necessidade de prévia autorização na lei de diretrizes orçamentárias (LDO) ou em diploma específico como requisito para a realização de



Câmara Municipal de Salmourão

Estado de São Paulo

transposições, remanejamentos ou transferências, tem orientado que essa autorização seja moderada (Comunicado SDG nº 18/2015). É imperioso notar que referida autorização não deve estar contida na LOA, à luz do princípio da exclusividade (art. 165, § 8º, da CF/1988). Nesse sentido:” (MANUAL DE PLANEJAMENTO PÚBLICO 2021, página 62)
<https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/manual-planejamento-publico>

DA CONSULTA POPULAR

Para aprovação da peça orçamentária será necessária a realização de audiência pública, nos termos do artigo 48, §1º, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) e do artigo 44 do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Caberá também a Câmara Municipal, durante o processo legislativo de discussão e votação do projeto de lei, a competência para realização de debates públicos entre as secretarias municipais e a sociedade civil para a discussão da proposta orçamentária. Aliás, destaca-se a recomendação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo sobre a realização da audiência pública:

“Este Tribunal em suas decisões nos processos de Contas Anuais, reiteradamente, tem expedido recomendações para que não só realizem as audiências públicas, mas que adotem mecanismos de ampla divulgação, além de realizá-las em horários que proporcionem a ampla participação popular. Nesse sentido: TC- 2431/026/12: “2.3. No item “Planejamento das Políticas Públicas”, embora divulgadas as audiências públicas destinadas ao debate das peças orçamentárias, sua realização vem ocorrendo em dias úteis e no horário comercial, o que dificulta a participação popular.” Cabe, assim, recomendação ao Legislativo para que atenda, em sua plenitude, o disposto no artigo 48, parágrafo único, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, designando datas e horários que permitam o comparecimento do maior número possível de pessoas nas mencionadas audiências.” (DESTAQUE DO MANUAL “LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL” DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, EDIÇÃO 2019, FL. 17).

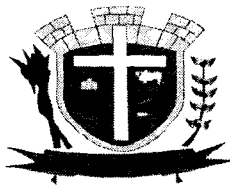
DO PARECER CONTÁBIL

No que tange aos anexos que obrigatoriamente devem acompanhar o projeto de lei, a Procuradoria Jurídica RECOMENDA aos vereadores, e em especial aos membros da Comissão de Finanças e Orçamento, que solicitem orientação junto ao setor contábil, a fim de verificar a regularidade do presente projeto de lei quanto ao aspecto contábil, financeiro e orçamentário.

DA TRAMITAÇÃO E VOTAÇÃO

As peças orçamentárias (LDO, LOA e PPA) devem obedecer a tramitação especial prevista nos artigos 243 e seguintes do Regimento Interno desta Casa de Leis.

12



Câmara Municipal de Salmourão

Estado de São Paulo

Desta forma, preliminarmente, após a realização de audiência pública, o projeto de lei será submetido à Comissão de Orçamento, Finanças e Contabilidade, que receberá as emendas apresentadas pelos vereadores e pela comunidade, no prazo de 10 (dez) dias. Posteriormente, a Comissão Permanente terá mais 15 (quinze) dias de prazo para emitir parecer sobre o projeto e eventuais emendas apresentadas (artigo 244 do Regimento Interno).

Após a emissão de parecer final, a propositura estará apta para nova inclusão na ordem do dia. **O quórum para aprovação será por maioria absoluta através de processo de votação nominal, que será em dois turnos de discussão e votação, conforme prevêm os artigos 53, §1º, inciso IX, e 217, §1º, alínea c), do Regimento Interno.**

CONCLUSÃO

Diante do exposto, a Procuradoria Jurídica OPINA pela POSSIBILIDADE JURÍDICA da tramitação, discussão e votação do Projeto de Lei nº 22/2021, pois revestida de constitucionalidade no que concerne a competência (art. 30, I, da CF e art. 6º, I, da LOM,) e iniciativa legislativa (art. 165, III, da CF e art. 38, IV, da LOM), bem como, a princípio, as normas nele previstas não padecem de inconstitucionalidade formal ou material.

A fim de adequar o projeto de lei, diante dos fundamentos jurídicos supracitados, sugere-se as seguintes emendas:

- **Emenda Substitutiva** ao artigo 3º do projeto (percentual deve ser ponderado pelos membros da comissão):

Art. 3 Nos moldes do art. 165, §8º da Constituição e do art. 7º, I, da Lei 4.320/1964, a lei orçamentária poderá conceder abertura de créditos adicionais suplementares como segue:

I – abertura de créditos adicionais suplementares decorrentes do excesso de arrecadação e superávit financeiro até o limite de 10% (dez por cento) da despesa inicialmente fixada, conforme o art. 43, §1º, I, II e IV, da Lei nº 4.320/1964;

II – abertura de créditos adicionais suplementares decorrentes pela anulação parcial ou total de dotações orçamentárias no limite de 12%, nos termos do art. 43, §1º, III, da Lei nº 4.320/1964.

- **Emenda Aditiva** ao projeto (percentual deve ser ponderado pelos membros da comissão):



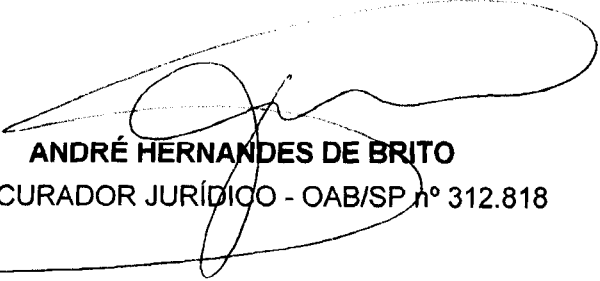
Câmara Municipal de Salmourão

Estado de São Paulo

Artigo X. O Poder Legislativo fica autorizado a proceder, mediante ato da mesa, a suplementação de suas dotações orçamentárias até o limite de 10% (dez por cento), desde que os recursos necessários para as coberturas, sejam provenientes de anulação de suas próprias dotações, respeitada a legislação vigente.

- **Emenda Supressiva** ao art. 4º do projeto, conforme interpretação do artigo 165, §8º, da Constituição Federal e também do Comunicado SDG nº 018/2015 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.
- **Emenda Modificativa ao art. 5º - redação:** Art. 5º O Poder Executivo fica, ainda, autorizado, por decreto, a desdobrar as dotações do **orçamento de 2022...**
- **Emenda Modificativa ao art. 6º - redação:** Art. 7º Ficam convalidados na Lei nº **1.204/2021** – PPA do quadriênio 2022/2025 e na **Lei 1.205/2021** – LDO para o exercício de 2022...

Salmourão/SP, 04 de novembro de 2021.


ANDRÉ HERNANDES DE BRITO
PROCURADOR JURÍDICO - OAB/SP nº 312.818