



Câmara Municipal de Tatuí

Edifício Presidente Tancredo Neves

Tel. / Whatsapp (15) 3259-8300 - Site: www.camaratatuí.sp.gov.br

Endereço: Av. Cônego João Clímaco, 226 – Tatuí / SP Caixa Postal 52 – CEP 18.270-540

E-mail: Arthur.procuradoria@camaratatuí.sp.gov.br -



Parecer 000000/2022
Ref.: Projeto de Lei Nº 066.2022
Autoria: Poder Executivo
Matéria: Direito Constitucional/Financeiro

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PREFEITO. AUSÊNCIA DE LIMITE CRÉDITO ADICIONAL SUPLEMENTAR. PARECER FAVORÁVEL CONDICIONADO AO AJUSTE.

I-DO RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei orçamentária anual, autoria do Poder Executivo.

Importante destacar, desde já, que o exame da Procuradoria Legislativa cinge-se tão-somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base o projeto apresentado, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores competentes.

Este é o relatório, segue o parecer.

II-DA FUNDAMENTAÇÃO

Ressalta-se a importância do parecer financeiro a ser elaborado, para analisar o teor das tabelas alteradas. Este parecer jurídico leva em consideração a análise jurídica e não contábil, financeira, a ser realizada pela comissão de finanças.

II-I Breves considerações teóricas sobre a Lei Orçamentária Anual - LOA

Ao longo do tempo, o orçamento público deixou de ser considerado apenas como um instrumento contábil, no qual se previam as receitas e despesas do ente, ou mesmo como um puro instrumento de controle político do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo, para adquirir um papel fundamental no planejamento do órgão, no intuito de viabilizar a implantação de políticas públicas essenciais. Assim, *“o orçamento moderno é visto como instrumento de planejamento das ações da Administração, com importante papel de propulsor de desenvolvimento econômico e social.”*¹

¹ SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Manual de Planejamento Público 2021. São Paulo, 2021. Disponível em: <<https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual%20de%20Planejamento%20Pu%CC%81blico%20%28vf-200121%29%20%281%29.pdf>>. Acesso em: 01º.nov.2022.



Câmara Municipal de Tatuí

Edifício Presidente Tancredo Neves

Tel. / Whatsapp (15) 3259-8300 - Site: www.camaratatuí.sp.gov.br

Endereço: Av. Cônego João Clímaco, 226 – Tatuí / SP Caixa Postal 52 – CEP 18.270-540

E-mail: Arthur.procuradoria@camaratatuí.sp.gov.br -



DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO: - CHAVE DE VALIDAÇÃO: 0MHN-FCK4-951Z-1H4D

Com efeito, “[...] o ato de planejar não decorre apenas de uma necessidade administrativa, mas também de imposições constitucionais e legais a que se submetem todos aqueles que gerem a coisa pública. Nesse horizonte, o planejamento e o orçamento são tratados de forma integrada pela Constituição Federal que, em seu art. 165, prevê a existência de três leis interdependentes, que funcionam como verdadeiros instrumentos de planejamento do setor público em todas as esferas de governo [...]”.

A Lei Orçamentária Anual - LOA, nesse rumo, é parte integrante do chamado “sistema orçamentário”. Nas palavras de Hely Lopes Meireles²:

A Constituição Federal de 1988 institucionalizou verdadeiro sistema orçamentário ao prever a edição de uma lei do plano plurianual, LDO e LOA, todas atos normativos que, de forma hierarquizada, se interligam com o objetivo de dotar o setor público de um processo de planejamento orçamentário que espelhe um plano de governo racional a longo, médio e curto prazos (art. 165 e 166).

[...]

De fato, a Lei Orçamentária Anual - LOA:

[...] destina-se a possibilitar a execução dos planejamentos constantes na lei do plano plurianual e na lei de diretrizes orçamentárias, [...].

Enquanto a lei do plano plurianual refere-se ao planejamento estratégico de longo prazo, a lei de diretrizes orçamentárias apresenta o planejamento operacional de curto prazo, para o período de um ano, influenciando diretamente a elaboração da lei orçamentária anual, que é a lei de execução do orçamento para o exercício seguinte, onde se tem a estimativa de receita e a autorização das despesas. As duas primeiras planejam e a última executa.

*É o documento básico e fundamental para a realização da atividade financeira do Estado. Nela, temos a previsão de todas as receitas públicas e a fixação de todas as despesas públicas, para os três Poderes, seus órgãos, fundos e entidades da administração direta e indireta, inclusive as fundações públicas, e também todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão. Portanto, tudo referente a receitas e despesas constará da lei orçamentária anual.*³

Moacir Marques da Silva⁴ conclui que: “Em resumo, a LOA deve apresentar todas as receitas e despesas estimadas para o exercício, incluindo os investimentos do PPA, priorizados pela LDO. Ressalta-se que as receitas e despesas são apresentadas em valores financeiros sem a necessidade de informar as metas para o ano, pois as metas já foram definidas pela LDO.”.

² MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro, 18. ed. atualizada por Giovani da Silva Corralo. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 285/287.

³ ABRAHAM, Marcos. Lei de responsabilidade fiscal comentada. 2.ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 119.

⁴ SILVA, Moacir Marques da. Lei de Responsabilidade Fiscal: enfoque jurídico e contábil para os Municípios. São Paulo: Atlas, 2014. p. 36.



Câmara Municipal de Tatuí

Edifício Presidente Tancredo Neves

Tel. / Whatsapp (15) 3259-8300 - Site: www.camaratatuí.sp.gov.br

Endereço: Av. Cônego João Clímaco, 226 – Tatuí / SP Caixa Postal 52 – CEP 18.270-540

E-mail: Arthur.procuradoria@camaratatuí.sp.gov.br -



Verifica-se, pois, que a Lei Orçamentária Anual é norma fundamental no planejamento do ente público, constituindo a lei de concretização no exercício dos objetivos e metas preconizados no PPA e na LDO.

II.II Da fundamentação jurídica

De acordo com o disposto na Constituição Federal art. 30, compete ao Município legislar sobre assunto de interesse local, suplementando a Legislação federal e estadual no que couber, deferindo ao Prefeito iniciar essa modalidade de projeto de lei que é de natureza privativa:

*Art. 34. Compete privativamente ao Prefeito o iniciativa dos projetos de Lei que disponham sobre:
IV - organização administrativa, serviços públicos, matéria tributária e orçamentária;*

Trata-se de matéria definida como de interesse local, de competência privativa do Alcaide.

Sendo assim, no tocante competência para propositura o projeto encontra-se adequado.

O projeto é destinado a estabelecer, no orçamento do Município, como serão executadas as ações do Executivo no próximo exercício. Deve ser elaborada com base na Lei de Diretrizes Orçamentárias e segundo o § 5º do art. 165 da Constituição Federal deverá compreender:

- I- *o orçamento fiscal referente aos Poderes do Município, no caso, Executivo e legislativo, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público Municipal (art. 134, 833 Je, da LOM);*
- II- *- o orçamento de investimento das empresas em que o Município, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto (art. 134, § 3º, IH, da LOM);*
- III- *- o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público Municipal (art. 134, § 3º, IV, da LOM).*

Frise-se que o orçamento fiscal referido no inciso “I” acima, e o orçamento de investimentos das empresas em que o Município participe do capital social, previsto no inciso “II” acima, caso existam no Município, deverão estar compatibilizados com o Plano Plurianual e as Diretrizes Orçamentárias, evidenciando os programas e políticas do Governo Municipal e terão a função de



Câmara Municipal de Tatuí

Edifício Presidente Tancredo Neves

Tel. / Whatsapp (15) 3259-8300 - Site: www.camaratatuí.sp.gov.br

Endereço: Av. Cônego João Clímaco, 226 – Tatuí / SP Caixa Postal 52 – CEP 18.270-540

E-mail: Arthur.procuradoria@camaratatuí.sp.gov.br -



reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional, nos termos do art. 165, 8 7º, da Constituição Federal.

Além disso, por força da Constituição Federal, o projeto de lei orçamentária deverá ser acompanhado de “demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia” (CF, art. 165, 8 6º).

Por fim, é de fundamental importância pontuarmos que o projeto não indicou limite para abertura de crédito adicional suplementar, o artigo 6º prevê autorização para abertura e informa no inciso I limite de 15%, mas este limite é somente para reprogramar recursos entre atividades e projetos de um mesmo programa, no âmbito de cada órgão. Os outros incisos do artigo citado preveem autorização para abertura do crédito adicional suplementar sem atenção de qualquer limite, violando frontalmente a nossa Carta magna.

Art. 6º Com fundamento no 8 8º do artigo 165 da Constituição Federal e nos artigos 7º e 43, da Lei Federal 4.320 de 17 de março de 1964, a Lei Orçamentária de 2023 conterà autorização para o Poder Executivo, Legislativo, Fundação e Instituto de Previdência a proceder à abertura de créditos adicionais suplementares e estabelecerá as condições e o limite percentual a ser observado para tanto, conforme autorização abaixo: I — Reprogramar recursos entre atividades e projetos de um mesmo programa, no âmbito de cada órgão, até o limite de 15% (quinze por cento) da despesa fixada para o exercício e obedecida a distribuição por grupo de despesa; II — Abrir créditos adicionais suplementares, até o valor do superávit financeiro verificado no exercício de 2022, se houver, não sendo considerado para o limite estabelecido no inciso I deste artigo; III — Abrir créditos adicionais suplementares, se necessário, nas dotações destinadas ao grupo de despesas 3.1 — Pessoal e Encargos Sociais, não sendo considerado para o limite estabelecido no inciso I deste artigo; IV - Contingenciar parte das dotações quando a evolução da receita comprometer os resultados previstos; V - Realizar o desmembramento, por decreto, das dotações do orçamento de 2023, em quantas fontes de recursos e/ou elementos de despesas forem necessários, segundo proposta do projeto AUDESP do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, quando necessário condicionado a prévia existência de dotação na mesma categoria de programação que tenha sido autorizada pelo Poder Legislativo; VI - Abrir créditos adicionais suplementares, se necessário, nas dotações do Fundo de Manutenção de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação — FUNDESB, até o limite necessário aos repasses efetuados, não sendo considerado para o limite determinado no inciso I deste artigo; VII - Utilizar a Reserva de Contingência para suplementar quaisquer dotações, até o limite do seu saldo, não sendo considerado para o limite determinado no inciso I deste artigo; VIII - Abrir créditos adicionais suplementares, se necessário, nas dotações destinadas ao serviço da dívida pública, pagamento de sentenças judiciais de quaisquer naturezas e despesas de exercícios anteriores até o limite necessário ao cumprimento das obrigações, não sendo considerado para o limite determinado no inciso 1 deste artigo.

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO: - CHAVE DE VALIDAÇÃO: 0MHN-FCK4-951Z-1H4D



Câmara Municipal de Tatuí

Edifício Presidente Tancredo Neves

Tel. / Whatsapp (15) 3259-8300 - Site: www.camaratatuí.sp.gov.br

Endereço: Av. Cônego João Clímaco, 226 – Tatuí / SP Caixa Postal 52 – CEP 18.270-540

E-mail: Arthur.procuradoria@camaratatuí.sp.gov.br -



Na prática teríamos autorizações para abertura de créditos adicionais suplementares sem observância de limite.

Art. 167. São vedados:

VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados;

Essa limitação já esteve presente em LOAS anteriores, lei municipal nº 5.322, de 21 de dezembro de 2018:

Art. 6º O Poder Executivo é autorizado, nos termos da Constituição Federal, a: I - Abrir créditos adicionais suplementares até o limite de 20% (vinte por cento) do orçamento das despesas da administração direta e indireta na forma da legislação em vigor;

Com efeito, o próprio art. 7º, inc. I, da Lei nº 4.320/1964 determina que: “A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para: I - Abrir créditos suplementares até determinada importância obedecidas as disposições do artigo 43; [...]”.

Entende-se, portanto, que a autorização genérica para abertura de créditos adicionais indicada no art. 6º, do PL nº 066/2022, máxime quando dissociada do limite previsto da mesma propositura (o qual, por si só já é bastante elevado), ou de prévia autorização legislativa, além de perigosa em termos de fiscalização, contraria a legislação vigente, merecendo, pois, ser revista.

De se notar, entretanto, que deve constar, s.m.j., o demonstrativo da compatibilidade da programação do orçamento com as metas de resultados fiscais previstos na LDO, sendo de se recomendar que seja verificado.

Faz-se imprescindível, além disso, que a LOA seja compatível com as metas e resultados previstos no plano plurianual, o que também deve ser conferido junto ao setor e comissão específica.

Sendo assim, considero o projeto adequado do ponto de vista formal, porém inconstitucional quanto à falta de limitação indicada.

Portanto, a nosso ver o projeto padece de inconstitucionalidade ao prever uma sequência de autorizações para abertura de créditos adicionais suplementares sem observar qualquer limitação.

III-DA CONCLUSÃO

Tendo em vista a fundamentação apresentada, o parecer é **favorável condicionado ao ajuste informado**.

É o parecer, à consideração da autoridade superior.



Câmara Municipal de Tatuí

Edifício Presidente Tancredo Neves

Tel. / Whatsapp (15) 3259-8300 - Site: www.camaratatuí.sp.gov.br

Endereço: Av. Cônego João Clímaco, 226 – Tatuí / SP Caixa Postal 52 – CEP 18.270-540

E-mail: Arthur.procuradoria@camaratatuí.sp.gov.br -



Tatuí, 21 de Novembro de 2022.

DR. ARTHUR FONTOURA
PROCURADOR LEGISLATIVO
Projeto de Lei 66 de 2022

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO: - CHAVE DE VALIDAÇÃO: 0MHN-FCK4-951Z-1H4D



Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Tatui. Para verificar as assinaturas, clique no link: <https://tatui.siscam.com.br/documentos/autenticar> **HYPERLINK** "<https://tatui.siscam.com.br/documentos/autenticar?chave=0MHNFC4951Z1H4D>"?chave=0MHNFC4951Z1H4D, ou vá até o site <https://tatui.siscam.com.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: 0MHN-FCK4-951Z-1H4D



DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO: - CHAVE DE VALIDAÇÃO: 0MHN-FCK4-951Z-1H4D