



PARECER ASSESSOR JURÍDICO Nº 049 /2020

Projeto de lei Complementar, nº 020/2020 – Processo 491/2020
LOA – LEI - ORÇAMENTÁRIA ANUAL -2021.

Mensagem nº 043/20- Protocolo 554/2020.

Autoria: Chefe do Executivo Municipal.

Ementa: *LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL, FIXA A RECEITA E DESPESA PARA O EXERCÍCIO DE 2021, com outras providências.*

I)RELATORIO-O Chefe do Executivo Municipal encaminha a este Poder projeto de LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL, a LOA, estimando receitas e despesas para o ano de 2021 em R\$ 270.951.000,00- **duzentos e setenta milhões, novecentos e cinquenta e u mil reais -**.

O projeto descreve as receitas por fontes, nos arts. 2º e 3º, as despesas por funções, despesas por órgão e despesa por categoria econômica.

O art. 4º estabelece que a aplicação dos recursos discriminados far-se-á de acordo com a programação estabelecida para as unidades orçamentárias, aprovada nos anexos, componente da presente lei.

O Art. 5º DAS EMENDAS IMPOSITIVAS - Emenda Constitucional nº 86/2015 - dispõe que as emendas impositivas ao Orçamento, no limite constitucional de **1,2% sobre o montante da receita corrente líquida** prevista orçamentariamente, e que, obrigatoriamente, **0,6%** deverá ser destinado à área de saúde.

O §1º Reitera a OBRIGATORIEDADE DE EXECUÇÃO DAS PROPOSTAS CONSTANTES DAS EMENDAS IMPOSITIVAS, desde que obedecidos os regramentos legais a que estão sujeitas as imposições, e seu prazo de apresentação, nos limites do que seja possível ao Executivo cumprir.





O § 2º estabelece que quando se tratar de emendas impositivas destinadas repasse para custeio de entidades sem fins lucrativos **caberá ao Poder Legislativo indicar no corpo da emenda o objeto e o beneficiário da emenda.**

§3º. Consta que o PODER EXECUTIVO no atendimento às emendas impositivas obedecerá ao disposto no §§13 e 14, incisos I, III e IV, dos §§ 15, 16 e 17, do art. 1º da Emenda à Lei Orgânica Municipal 002/2017.

O Art. 6º - AUTORIZAÇÃO PARA SUPLEMENTAR: 80% DA L.D.O. - O artigo estabelece que a execução orçamentária, no que pertine à possibilidade de suplementação, dar-se-á em conta do que dispõe o art. 2º, § 1º da Lei 2151/2020, assim descrito:

Art. 26 - Os projetos de Lei Orçamentária e de Créditos Adicionais, Especiais ou Extraordinários, bem como suas propostas de modificações, serão detalhados e apresentados na forma desta Lei.

§1º - O projeto de Lei Orçamentária deverá conter autorização para abertura de créditos suplementares, até o limite de 80% (oitenta por cento) do total da proposta orçamentária, com transposição, transferência e remanejamento de dotações orçamentárias em cada Secretaria ou de uma para outra, utilizando os recursos previstos no art. 43, § 1º, inciso I, II e III da Lei Federal 4.320/64, sendo regulamentados por Decretos de competência do Poder Executivo Municipal.”

O § 2º, por sua vez, da lei acima referenciada, dispõe que:

§2º - Na movimentação de dotação entre fontes de recursos de uma mesma ficha orçamentária, em conformidade com o parágrafo anterior, por não se tratar de alteração do orçamento não abate no





saldo autorizativo constante do referido parágrafo e será identificada como o tipo “outros” devendo utilizar como instrumento de abertura Portaria do titular do órgão de Planejamento Municipal desde que delegada por ato do Chefe do Poder Executivo

Continuando com o presente PLC –LOA-2021, tem-se que no mesmo art. 6º, § 2º há autorização para o uso da reserva de contingência, conforme estabelecido pela Lei 2151/2020-LDO.

O §3º aduz a possibilidade de utilização de referida faculdade de suplementar o orçamento, a partir de superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, no limite fixado em cada fonte de recurso.

O §4º ressalva a não oneração do percentual o remanejamento de uma fonte de recursos para outra.

O Art.7º prevê a possibilidade do Poder Executivo realizar operações de crédito por antecipação de receitas

O Art. 8º Impõe que em caso de desmembramento ou fusão de secretarias, fica autorizado o remanejamento orçamentário, na forma que especifica.

Art. 9º, prevê que no decorrer do exercício poderá haver redução das ações e metas estabelecidas, desde que se mostrem necessárias ao cumprimento equilibrado da programação orçamentária

O Art. 10, aponta que ficam atualizados e incorporados ao PPA 2018/2021, da LDO LC nº 2151/2020, as novas ações orçamentárias criadas pela presente proposta de lei.





O **Art. 11**, autoriza o Executivo a celebrar convênios ou parcerias, conforme leis que regem a matéria.

Art. 12. "revoga disposições em contrário e estabelece que a presente lei entrará em vigor no dia 1º de janeiro de 2020

O Anexo I traz o demonstrativo da receita e despesa segundo as categorias econômicas, no total já apontado de R\$ 270.951.000,00.

O Anexo II traz o resumo geral da receita e da despesa, de forma discriminada por categoria econômica, assim distribuídos.

RELAÇÃO DE PARTICIPAÇÃO DE CADA DESPESA NO ORÇAMENTO GERAL.

Câmara Municipal	R\$ 5.312.124,88.....	1,90%.
Secretaria Municipal de Governo...	R\$...3.080.000,00,.....	1,13%;
Procuradoria Geral do Município...	R\$...5.468.100,00.....	2,00%
Sec. de Sistema de Contr. Interno	R\$ 365.800,00	irrisório
Plan. e Des. Sustentável.....	R\$ 1.021.400,00.....	0,37%;
Sec. De Finanças.....	R\$ 7.459.500,00.....	2,75%;
Sec. de Administração.....	R\$ 11.711.500,00.....	4,32%;
Sec. de Educação.....	R\$...80.824.402,95....	29,82%;
Sec. De Saúde.....	R\$..41.338.480,64.....	15,25%;
As. Social, Hab. E Trabalho.....	R\$ 8.733.112,01.....	3,22%;
Serviços Urbanos.....	R\$.17.497.357,50.....	6,45%;
Sec. de Obras e Urbanismo.....	R\$ 51.738.277,22.....	19,00%;
Sec. de Turismo e Cultura.....	R\$ 3.946.000,00.....	1,45%;
Agric. Agrop. Abast. e Pesca.....	R\$ 2.239.300,00.....	0,82%;
Sec. Munic. De Esportes e Lazer.....	R\$ 1.775.00,00.....	0,65%;
Sec. de Defesa e Seg. Patrimonial...	R\$ 12.473.140,00.....	4,60%;
Sec. Munic. De Meio Ambiente.....	R\$ 2.159.500,00.....	0,79%;
Sec. Munic. De Transportes.....	R\$ 6.442.504,80.....	2,37%;





Reserva de contingência.....R\$ 6.442.504,80.....2,37%

Na continuidade da documentação destacam-se anexos indispensáveis à propositura da proposta legislativa, cuja análise refoge ao objeto do presente parecer.

ATENÇÃO!

AS EMENDAS IMPOSITIVAS NÃO ESTÃO RELACIONADAS NOS ANEXOS. HÁ INFORMAÇÃO INTERNA DE QUE AINDA NÃO FORAM ENVIADAS AO CHEFE DO EXECUTIVO.

DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA DIVULGAÇÃO/CONHECIMENTO DAS METAS A SEREM PROGRAMADAS NA LOA – Consta do ANEXO 3º, farta documentação a demonstrar a iniciativa do Município em tornar pública a realização do orçamento e também em angariar a participação popular em sua realização.

Há evidente dificuldade, vez que a participação popular foi realizada “*on line*”, mas, suficientemente demonstrada, inclusive pela ATA (vide documentos PDF entre as fls. 165/186 do anexo 03.

É o relato, no necessário.

FUNDAMENTO- LEGITIMIDADE - COMPETÊNCIA – Cabe ao Prefeito Municipal a obrigação de enviar o PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA À CÂMARA, em tempo hábil para sua apreciação, conforme está descrito no art. 106-IV, da LOM. Vejamos:

Art. 106. Compete privativamente ao Prefeito, além de outras atribuições previstas nesta Lei:

I - exercer com auxílio dos seus auxiliares diretos a direção superior da Administração Pública Municipal;





II - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica;

III - sancionar, vetar, promulgar e fazer publicar as leis aprovadas pela Câmara e expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

IV - enviar à Câmara Municipal o plano diretor, o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual do Município

O REGIN-REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA, dispõe que:

Art. 267 São da iniciativa do Prefeito Municipal os projetos de lei que disponham sobre:

- I - o Plano Plurianual;
- II - as Diretrizes Orçamentárias;
- III - os Orçamentos Anuais.

Logo, como se constata, não há vício de iniciativa vez que o projeto nasce de quem detém competência para subscrevê-lo e iniciar o processo legislativo.

DA DOCTRINA SOBRE O TEMA ORÇAMENTO - O Orçamento Público deve ser realizado de maneira eficiente e atender às necessidades da população. Há, cada vez mais, uma forte tendência no sentido de exigir-se que o planejado deve ser cumprido e, só excepcionalmente, possa o Poder Público não realizar a dotação orçamentária. Nesse contexto, a lei orçamentária deve ter uma presunção de eficácia em respeito ao princípio da segurança jurídica e da proteção da confiança.

1. Orçamento Público -1.1. Conceito -Regis Fernandes de Oliveira conceitua a lei orçamentária como o instrumento editado periodicamente, que contém previsão de receitas e fixação de despesas, programando a vida econômica e financeira do Estado, de cumprimento obrigatório, vinculativa do agente público.





Tem-se, pelo orçamento, o mínimo de previsibilidade que o Estado de Direito deve oferecer, não apenas ao cidadão, mas ao próprio Poder, no que diz respeito à forma como os recursos públicos serão gastos, bem como o tipo de receita a ser auferida e o seu fim.

Com isso, o orçamento pode ser entendido como importante instrumento de garantia da liberdade e a promoção da igualdade.

Em termos programáticos e finalísticos, o orçamento pode ser compreendido como a materialização do planejamento, haja vista que constitui a especificação, ou sejam o detalhamento dos objetivos, diretrizes e metas da programação governamental.

A partir desta premissa, conclui-se que, mais importante que despender o recurso, é cumprir os programas negociados com a sociedade com a intermediação do Poder fiscalizadora, no caso, a Câmara Municipal. O orçamento autoriza o Município a arrecadar o necessário para realização de suas funções.

1.2. Natureza Jurídica da Lei Orçamentária

A doutrina tradicional considera que a lei orçamentária não poderia ser considerada como lei material, e sim, apenas como lei em sentido formal.

Como *lei formal*, pode-se entender aquelas que, embora tenham a forma de lei, não o são quanto ao seu conteúdo, não podendo, por consequência, ser leis na plenitude de seu termo. Já pelo termo *leis materiais*, podem ser imputados aqueles diplomas legislativos que, por preencherem a forma e o conteúdo de leis, são leis no sentido pleno, não recaindo qualquer tipo de restrição.





O orçamento chegou a ser visto como uma simples autorização do Parlamento para a prática de atos de natureza administrativa, sendo uma lei em sentido formal mas não em sentido material. Explico:

Nessa toada, quando a lei orçamentária regula os poderes atribuídos à Administração em matéria de despesas e receitas apresenta um nítido conteúdo jurídico que afeta tanto a Administração como aos particulares credores e devedores.

Frise-se que a tese de que as leis orçamentárias seriam apenas leis em sentido formal pode ser refutada no momento em que se constata que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é considerada uma baliza para a Lei Orçamentária Anual (LOA), nos termos do art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Tal dispositivo prevê que deve haver uma compatibilização da LOA com o Plano Plurianual (PPA) e com a LDO, exigindo inclusive que o orçamento anual contenha demonstrativo da compatibilidade com os objetivos e metas constantes do Anexo de Metas Fiscais da LDO.

Do próprio texto constitucional (art. 166 § 3º inc. I, CF/1988), extrai-se que a emendas ao projeto da LOA ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso sejam compatíveis com o PPA e com a LDO.

Desta forma, conclui-se que tanto a Lei do PPA quanto a LDO, por conta das funções que lhe foram atribuídas pela Constituição, veiculam verdadeiras normas jurídicas, que conduzem o comportamento dos órgãos políticos na elaboração do orçamento anual, devendo o mesmo raciocínio ser estendido à LOA.

2. Confecção Do Orçamento - Como na aprovação de qualquer diploma legal, é preciso que se respeite a segurança jurídica no





momento de elaborar o orçamento público. No contexto de aprovação da lei orçamentária, a segurança jurídica visa a trazer racionalidade à política orçamentária, buscando harmonizar a relação entre a necessidade de receita e a sua adequada despesa, de modo a proteger os cidadãos contra o arbítrio, bem como zelar pela boa-fé na aprovação do orçamento, de modo que este seja o mais real possível, evitando-se, por exemplo, superestimação de receita, além de zelar pela estabilidade evitando-se a sua constante alteração.

As políticas públicas devem ser conduzidas, em regra, pelo Poder Executivo, tendo em conta o lastro tributário instituído pela via fiscal. Cabe ao Chefe do Executivo a iniciativa do projeto de lei orçamentária.

Frise-se que a iniciativa do Executivo de propor o PPA e a LOA, no entanto, não exclui a possibilidade de esses diplomas normativos serem realizados/alterados para sua conformação com os anseios sociais.

A Lei de Orçamento, uma vez apresentada pelo Executivo ao Legislativo, cabe a este aprovar ou não a referida. Todavia, de forma geral, há de se ter em bom alvitre e com limites, as decisões/alterações parlamentar. Em regra, a análise do orçamento pelos parlamentares consiste no fato de somente se admitir emendas parlamentares que sejam relacionadas com a correção de erros ou omissões da proposta do Executivo.

Acrescente-se que é de fundamental importância que seja promovido um maior envolvimento da população na elaboração do orçamento, pois a definição dos investimentos a serem realizados pelo Município, interessa a toda coletividade

3. Modelo de Orçamento Adotado no Brasil: Autorizativo ou Impositivo?





3.1. Orçamento Impositivo - Muito se discute sobre o tema Orçamento, sendo comum em áreas de menor densidade demográfica e econômica, como pequenos municípios, uma completa submissão àquilo que é proposto na LOA, retirando, ainda que subjetivamente, a possibilidade de os Parlamentares realizarem alterações permitidas. Neste entendimento a fiel observância do que foi proposto - o orçamento cuida de obrigar o Poder Executivo a executar a programação orçamentária aprovada pelo Poder Legislativo.

A respeito deste tema, no dia 10 de fevereiro de 2015, restou aprovada, pelo Congresso Nacional, a PEC 358/2013, depois convertida na EC 86/2015, com o fito, justamente de tornar obrigatória a execução das Emendas Parlamentares ao prever no art. 166, § 10, da CF/88 que *"é obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o §9º deste artigo, em montante correspondente a um inteiro e dois décimos por cento da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165."* Aqui o que se convencionou chamar de *"Emenda Impositiva"*.

3.2 Orçamento Autorizativo –

Segundo esta concepção, a aprovação do orçamento pode ser traduzida como uma autorização para que o Executivo gaste, de acordo com o deliberado, podendo realizar contingenciamentos das verbas.

Com isso, as decisões efetivamente produzidas no orçamento não decidem de fato, admitindo-se que o Executivo possa "redecidir" tudo e seguir uma pauta própria de prioridades, não estando sequer obrigado a motivar as novas escolhas. Seria, em princípio, a consagração de que a LOA é uma lei em sentido meramente formal.





3.3. A Discricionariiedade do Chefe do Executivo

As previsões orçamentárias consistem em uma fórmula de concretização das decisões legais que envolvam o dispêndio de recursos públicos. Ou seja, embora se cuide de atos concretos, seus efeitos não podem ser inteiramente identificados e estão intimamente entrelaçados com um conjunto amplo de típicos atos normativos, subsistindo certo nível de discricionariiedade a cargo da Administração, que deve ser exercido para a concretização dos fins constitucionais.

A discricionariiedade diz respeito à forma como fazer, e não à necessidade de que o objetivo seja perseguido com determinada intensidade.

É de suma importância que haja discricionariiedade no desempenho da função administrativa, uma vez que a lei não contempla todas as situações fáticas que possam ocorrer nas coletividades, cabendo ao administrador definir a opção por uma dentre várias condutas legítimas e possíveis. **Isso não significa, porém, que ao Administrador seja outorgado um diploma legal do qual ela faça uso conforme conveniência e oportunidade, como se decorresse da lei uma outorga discricionária ao Executivo.**

Entretanto, a discricionariiedade, enquanto poder legítimo da Administração, só pode ser exercido dentro de determinados limites, sendo a própria lei que fundamenta a discricionariiedade também define os seus limites.

O poder discricionário reflete, ao mesmo tempo, um dever de agir, que pode ser traduzido como o poder-dever de





escolher a conduta mais adequada à satisfação do interesse público.

Frise-se que é admitido falar em poder como instrumento voltado à satisfação dos interesses públicos, devendo-se atentar para a diferenciação entre arbitrariedade e discricionariedade. Neste contexto, arbitrariedade pode ser traduzida como ato desprovido de motivação ou com motivação insuficiente. Enquanto, discricionariedade é a opção do legislador de permitir a realização de escolhas na atuação administrativa, destinada a satisfazer com máxima precisão o escopo da norma que outorgou tal liberdade.

Os atos ditos discricionários devem obediência aos princípios administrativos, não se admitindo que a discricionariedade sirva de refúgio para práticas abusivas ineficientes, contrárias ao interesse público preponderante. Portanto, conclui-se que os princípios administrativos gerais são obstáculos objetivos ao poder discricionário.

Tem-se que, caso a medida adotada pela Administração não atenda satisfatoriamente ao interesse público, ou ainda, caso a atuação administrativa viole princípios administrativos, está agindo de forma ilegal, pode ser contido por força de determinação judicial que vier a ser buscada.

A vinculação do orçamento produz o dever de dar cumprimento às decisões orçamentárias, que, como as leis em geral, podem assumir.

Defende-se aqui o entendimento segundo o qual não é compatível com o processo deliberativo o entendimento que o Poder Legislativo ao apreciar a Lei Orçamentária esteja conceda uma "carta branca" para que o Executivo opte por cumprir ou não o que foi legitimamente deliberado. Quando os diplomas legislativos preveem que o orçamento "autoriza" o





gasto, deve-se entender que só se pode gastar o que está autorizado. Qualquer gasto que não esteja previsto necessita de novas autorizações. Contudo, tal interpretação não pode ser traduzida como a possibilidade de "não agir", segundo a doutrina vigente.

Neste sentido, há doutrinadores que defendem que a Constituição utiliza o substantivo autorização com diferentes sentidos e em nenhum deles com o de facultatividade. **Daí se concluir que "norma que pode ser cumprida não é norma, mas mero conselho".**

Com base nesta premissa, orçamento, no tocante à despesa, é norma que impõe deveres ao Estado e determina os atos de alcance do bem/comum. Trata-se, portanto, de ordenança que rege o comportamento dos gestores públicos quanto à realização dos gastos públicos. **Logo, deve ser realizada conforme prescrita. O orçamento, na sua dicção, prevê receitas e fixa despesas. Se quisesse autorizar despesas, assim diria.** Mas não, preferiu fixar a programação dos desembolsos públicos. E fixar é determinar, prescrever com particular força, não se confundindo com prever, estimar ou facultar. **Autorizar significa permitir que uma determinada programação seja executada e não outra.**

Nesta senda, se o orçamento não pode ser modificado ou contrariado por ato infralegal, muito menos descumprido por medida imotivada. Desta forma, efetuada a autorização de gasto, cabe ao gestor público respeitá-la.

Síntese Conclusiva

1. Ressalta-se a relevância da aprovação da Emenda 86/2014, pelo Congresso Nacional o Administrador – regente orçamentário - não





pode conceber que esta alteração termine com a falta de respeito à Lei Orçamentária.

O administrador não poderá simplesmente ignorar a dotação que espelha uma prioridade definida no processo deliberativo nem lhe dar execução meramente simbólica. Cabe ao administrador demonstrar, de forma motivada, os motivos pelos quais estão sendo realizadas alterações na proposta orçamentária votada e aprovada pelo Legislativo. Não se trata de tornar o orçamento impositivo, e sim, fazer uma releitura das disposições atinentes ao tema à luz da Constituição Federal.

DO MEIO AMBIENTE - Em análise mais pontual da proposta orçamentária sob vista, tem-se que o orçamento não é uma obra absolutamente impositiva como, em regra assim se concebe, mas uma norma mista, com identidade formal e material, especialmente quando trata de garantir direitos constitucionais reconhecidos como fundamentais, como é, por exemplo, o direito a um **meio ambiente sadio**, permanentemente cuidado, respeitado e preservado, conforme disposto no texto maior, a saber:

*Art. 225. Todos têm **direito ao meio ambiente** ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.*

Partindo de tal premissa reconhecimento do direito ao meio ambiente sadio perenemente conservado, como direito fundamenta -l, tem-se que no orçamento destinado, a verba destinada à pasta, no valor de R\$ 2.159.500,00, constituiu-se em 0,79% do valor global, deixando evidente a discrepância em relação a demais pastas, como corretamente orçado para a Educação e à saúde, o que aqui se registra com louvor.





SUGESTÃO I - Que , após análise deste parecer e ressalva aqui feita, se acolhida pelos membros das Comissões temáticas correspondentes, que se leve ao conhecimento do Chefe do Executivo a preocupação deste Poder, ou se assim entenderem os Vereadores que promovam por emenda a alteração necessária para apreciação do Chefe do Executivo *a posteriori*.

DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO - Observância do que estabelece a Lei 8.666/93 a Lei de Licitações e a Lei do Pregão, nº 10.520/2002, com as alterações decorrentes = Ponto outro lado, ponto ao qual deve-se destinar certa atenção, diz com a realização de emendas chamadas impositivas, de autoria dos Vereadores com base na EC 086/2015, pois o instrumento de altíssimo valor para o legislativo. E de resto para a população.

Aqui neste Projeto de Lei Complementar ainda não consta porque a Comissão Temática encarregada de realizar e consolidar as Emendas Impositivas reunir-se-á na próxima semana para encaminhamento ao Executivo e inclusão pelo Prefeito Municipal, antes de votação, segundo informações obtidas com o Assessor Legislativo. Ressalta-se entretanto que para que tudo se concretize é indispensável a participação dos Vereadores, o que exige o Assessor Legislativo de qualquer responsabilidade, em assim ocorrendo.

Segundo informações obtidas, a dificuldade está sendo realçada em decorrência do maior rigor empregado pelo Poder Executivo, atendendo recomendações do *Ministério Público*, através da Promotoria local, em titularidade do Dr. Lucas Lobato La Rocca. Refiro-me à NOTIFICAÇÃO RECOMENTÁRIA N° 006/2019, dirigida ao Chefe do Poder Executivo e já integrante do Inquérito Civil n°





2019.0017.7594-54. De se notar, pois, que a matéria destinação orçamentária com gastos de shows e atrações variadas, como festival de...festa, repasse para eventos religiosos, etc... - já está sendo investigada pelo órgão Ministerial, que adverte sobre o que considera "falta de critérios" na destinação das emendas.

É de ser entendido que a destinação de recursos nos moldes como está sendo proposta, através de emendas ao menos em parte, ressalve-se cria uma situação de excepcionalidade no que tange à contratação que, em regra, e ainda segundo o Ministério Público, está sendo realizada por dispensa de licitação, à vista da especificidade que contém.

Deve-se atenção ao entendimento real da imperiosidade das emendas, embora reconhecidas como direito do parlamentar, serem realizadas à vista de critérios exequíveis, e não, como regra, de forma excepcional, por direcionar-se para eventos, que, no entender do Promotor de Justiça, não sejam prioritários à saúde e educação, e, ainda, a crescer, criando dificuldades para realização do processo licitatório.

Nesse contexto, suscitado pelo Ministério Público, imperioso assentar que o Vereador tem a seu dispor 1,2% (um virgula dois por cento) do orçamento, e na destinação de referida verba orçamentária deve ater-se aos preceitos e princípios que regem a administração pública na contratação, em especial, destinando os valores com prioridades voltadas para o interesse público e social, portanto.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte





Em seus "*considerandos*", ao fundamentar a edição da Notificação, o Promotor de Justiça assenta que **(i)** há necessidade de se observar as cláusulas previstas nos arts. 55 e 61 da Lei 8666/93, destacando a exigência -e observância de requisitos e procedimentos a serem observados para a validade da contratação de determinados serviços;

(ii) a licitação é a regra nos processos administrativos e que a exceção deve ser encarada de formada restritiva;

(iii) deve manter-se atenta observação dos princípios que norteiam a Administração Pública, especialmente aqueles expressos no art. 37, caput da CF e incluídos na Lei 8.429/92, a Lei de Improbidade Administrativa; **(iv)** alerta, ainda, Sua Excelência que o art. 25, III da lei 8666/93, de licitações, ao estatuir a "inexigibilidade" do processo licitatório aponta como pressuposto a inviabilidade de competição;

(v) ... que a cultura, não obstante configure um direito fundamental da pessoa humana, não pode se sobrepor a direitos sociais de caráter mais urgentes, como a saúde e a educação...

(vi) que deve o administrador público atentar para a limitação do princípio da discricionariedade administrativa, tendo em vista que os direitos fundamentais à saúde e à educação receberam do constituinte de 1988 alta densidade normativa...

(vii) considerando que constam do calendário de datas comemorativas e eventos do município de Marataízes 31 festas, além do verão e do carnaval, festas estas que não são tradicionais neste município e que até pouquíssimos anos, em sua maioria, sequer faziam parte deste calendário... **RECOMENDOU** que os Notificados, Prefeito Municipal, Secretário de Turismo e o **Procurador Geral do Município, evidenciem esforços na redução do calendário de datas comemorativas, ou deixem de patrocinar alguns desses eventos, ante o alto custo das**





festividades, o que ao certo, ocasiona excesso de gastos...(vi) que se observe o devido processo licitatório na contratação de shows artísticos e estrutura para eventos...

Ponto outro que se extrai como relevante na recomendação do Ministério Público **diz com a inclusão continua e para aquele órgão, excessiva de festas e eventos que não triscam com a tradição e o interesse público, ainda segando entendimento do Promotor de Justiça.**

Apontou, Sua Excelência, o excesso cometido por legisladores que, de forma desmesurada, incluem festas e eventos no calendário do Município sem que representem, efetivamente, um ponto de referência da cultura popular do Município.

É o pensamento do Ministério Público.

A propósito, sob realce:

"...(vi) considerando que constam do calendário de datas comemorativas eventos do município de Marataízes 31 festas, além do verão e do carnaval, festas estas que não são tradicionais neste município e que até pouquíssimos anos, em sua maioria, sequer faziam parte deste calendário."

E mais, aponta o MP, que a cultura não pode sobrepor-se a direitos sociais destacados como de primeira necessidade pela população. Vejamos

(iv) ... que a cultura, não obstante configure um direito fundamental da pessoa humana, não pode se sobrepor a direitos sociais de caráter mais urgentes, como a saúde e a educação...





Na fundamentação de sua RECOMENDAÇÃO, Dr. Lucas aponta ainda que:

(v) que deve o administrador público atentar para a limitação do princípio da discricionariedade administrativa, tendo em vista que os direitos fundamentais à saúde e à educação receberam do constituinte de 1988 alta densidade normativa...

vi) considerando que constam do calendário de datas, comemorativas e eventos do município de Marataízes 31 festas, além do verão e do carnaval, estas que não são tradicionais neste município e que até pouquíssimos anos, em sua maioria, sequer faziam parte deste calendário.

Em outras palavras, quer o MP maior critério e formalidade na destinação das emendas, e faz preventivamente, advertindo que:

" **CONSIDERANDO** que já foi apurado no procedimento supracitado. Inquérito civil nº 2019.0017.7594-54, que valores pagos por outros Municípios para contratação dos mesmos shows, variam absurda e inexplicavelmente em datas próximas, o que é um fortíssimo indicio de que muitas contratações são realizadas com superfaturamento, as quais posteriormente são utilizadas nas justificativas de dispensas de licitações para contratações futuras por outros Municípios... " grifo meu.

Como se vê o Ministério Público já está investigando a contratação e shows e eventos, sem a necessária realização de processo licitatório, tendo encontrado "*fortes indícios de que contratações estão sendo realizadas com superfaturamento*", e essa advertência, contida na NOTIFICAÇÃO RECOMENDATÓRIA, deve ser acolhida como um "alerta" mesmo para os vereadores que pela Emenda Impositiva assumem a condição de programadores do orçamento e destinatários de verbas públicas.





Isso significa afirmar que o mesmo critério, cuidado, zelo e observância dos princípios estatuidos no art. 37 da CF deve ser **OBRIGATORIAMENTE** observados pelos Vereadores na elevada competência para destinar orçamentariamente- valores a serem investidos pelo Chefe do Poder Executivo.

A falta de observância dos rígidos critérios que norteiam a programação orçamentária poderá acarretar, em prejuízo do vereador, (a) não ser a destinação orçamentária cumprida pelo Executivo por observar as recomendações do MP; e (b), ainda que menos provável, submeter o parlamentar - autor da destinação - solidariamente, à responsabilização, caso venham a ser constatadas condutas indevidas no exercício de tal prerrogativa.

ASSIM, de uma forma ou de outra, a RECOMENDAÇÃO deve ser tida como um principio a ser buscado, e observado, doravante, na realização das emendas impositivas, sob risco de o vereador, como já afirmado, (i) estar contribuindo para que o Poder Executivo, ainda que culposamente, cometa alguma irregularidade, e (ii) poderá vir a ser responsabilizado pela falta de critério e observância dos princípios constitucionais que devem nortear o agir da administração na destinação de recursos, hipótese mais remota, mas que, não deve ser afastada.

Não se deve, pois, ter em conta que se trata "apenas de uma Recomendação", mas, sim ter em conta, sob análise, que a advertência do Ministério Público tem fundamento legal, e neste caso, deve ser atendida.

SUGESTÃO-REUNIÃO GERAL - Nesse pensar como acima exposto - tenho que deve de ser realizada uma REUNIÃO GERAL, e aprovada a ideia, deverá ser designada em dia e hora, segundo decidir a Presidência da Mesa Diretora, com todos os Vereadores, para que





recebam orientação jurídica e prática, de como proceder no estabelecimento de emendas, e, sendo o caso, que se reveja todo o quadro das emendas que constam entre as fls. 386/458- exceção aos 50% destinados à saúde -com a realização de uma REUNIÃO de ESCLARECIMENTOS aos vereadores, com orientações práticas e formais para realização de emendas que, atendendo às determinações legais, venham a ser cumpridas pelo Chefe do Poder Executivo, sem colocar em risco aquela administração, e, mesmo, o próprio vereador.

As alterações, surgindo, e realizadas as EMENDAS, serão inseridas neste Projeto de Lei Complementar nº 20/2020, que após aprovação se transformará na LOA 2021, com prévia análise técnica, que ao que parece não ocorreu até então, para que sejam cumpridas pelo Poder Executivo com normalidade.

Na realização das emendas, tanto quanto possível, deve-se recorrer ao apoio de servidor(es) do Executivo, que, aqui comparecendo em dia e hora previamente agendados, forneçam, desde logo, o elemento de despesas (rubrica) para onde serão lançados cada um dos valores indicados nas emendas impositivas.

SUGESTÃO RATIFICADA -Fica, pois, SUGERIDA, uma vez mais, a necessidade de serem geridas com mais critério as emendas impositivas a serem apresentadas, considerando a sua viabilidade jurídica e técnica.

DA SUPLEMENTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA EM 80%-VIOLAÇÃO A AUTONOMIA DOS PODERES INCONSTITUCIONALIDADE ART. 2º DO TEXTO CONSTITUCIONAL- Devido a excepcionalidade posta no art. 26 da Lei 2151/2020, que permite ao Executivo Municipal suplementar o orçamento em **até 80%, OITENTA POR CENTO** - da despesa fixada, (vide art. 6º do presente projeto de lei) mostram-se





necessárias algumas reflexões, de caráter doutrinário, mas, também de aplicação prática.

Como já afirmado acima, ainda que por outro viés doutrinário, o orçamento constitui um instrumento de ação governamental e de trabalho de que dispõe o administrador para a realização de suas receitas e execução de suas despesas. Assegura o planejamento e o controle gerencial, na medida em que possibilita a extração de informações para se avaliarem a eficiência, a eficácia, a economicidade e a efetividade dos atos de gestão do administrador público.

Leciona J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis⁶ ***que o orçamento, durante a sua execução, pode ser alterado por diversos motivos, destacando a reprogramação e orçamentação das ações governamentais e as omissões na lei de orçamento, além de fatos imprevisíveis e urgentes que ocorrem durante o exercício e que independem da vontade do administrador.***

O art. 41 da Lei n. 4.320/64 que estatui normas gerais de Direito Financeiro para todos os entes políticos da Federação - contempla em seu art. 41 as três espécies de créditos adicionais (gênero)⁷, a saber, (espécies) créditos suplementares: créditos especiais: e créditos extraordinários

A Constituição da República, a seu turno, no Capítulo II, das Finanças Públicas, Seção II, Dos Orçamentos, inc. V do art. 167, **veda a abertura de crédito suplementar ou especial, sem prévia autorização legislativa** e sem a indicação dos recursos correspondentes, além de prever, no § 2º, que os referidos créditos devem ter vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.





O art. 7º da Lei n. 4.320/64 também faculta à lei do orçamento a concessão de autorização para abertura de créditos suplementares até determinada importância, obedecidas as disposições do art. 43.

A abertura de créditos suplementares, de sabença geral, depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesas, além de ser precedida de, dentre os recursos que podem ser comprometidos para a abertura de créditos suplementares que se encontram enumerados no art. 43 da Lei n. 4.320/64 os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais autorizados em lei.

Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis ressaltam que há uma profunda diferença entre os créditos adicionais e as técnicas de transposição, remanejamento e transferência de recursos orçamentários. No caso dos créditos adicionais, o fator determinante é a necessidade da existência de recursos; para as demais alterações, é a reprogramação por repriorização das ações o motivo que indicará como se materializarão. Esses autores apontam quatro motivos que podem dar origem aos créditos adicionais: a) variações de preço de mercado dos bens e serviços a serem adquiridos para consumo imediato ou futuro; b) incorreção no planejamento, programação e orçamentação das ações governamentais; c) omissões orçamentárias; d) fatos que independem da ação volitiva do gestor. Por Outro lado, OS remanejamentos, transposições e transferências de recursos de uma dotação para outra ou de um órgão para outro terão sempre um único motivo: repriorizações das ações governamentais Grifo nosso. -ibidem, p. 103/107.

Diante dos dispositivos constitucionais e legais citados, é possível a fixação, na lei orçamentária anual, de um limite geralmente estabelecido em percentual sobre a receita orçada para abertura dos créditos suplementares. A abertura deve se dar, neste caso, por meio de





decreto, com a indicação dos recursos disponíveis para acorrer à despesa, além de exposição justificativa.

Aqui, deve ser analisado com maior acuidade pelos Srs. Vereadores que o percentual de 80% - OITENTA POR CENTO -está posto sobre as despesas, e significa que o Chefe do Executivo poderá realizar todos os remanejamentos que necessitar, sem, no entanto, alterar o total orçado, como consta no texto do projeto, observado o limite de 80% sobre as despesas, ISTO, SEM NOVA AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA..

Esse modo de proceder, entendo, não é usualmente aceito sob o aspecto jurídico, mas, não é vedado expressamente, exigindo, de regra, e necessariamente, a autorização legislativa, como aqui buscada, no bojo da lei orçamentária (CF art. 167, incisos V e VI. art. 167, inciso VIII), é vedada a concessão ou utilização de créditos ilimitados. Trata-se, pois, de preceito constitucional que precisa ser avaliado, ponderado e sobre o qual devem os Srs. Vereadores lançar juízo de valor.

É certo leciona Afonso Gomes Aguiar, em sua obra Direito Financeiro Lei n. 4.320/64 comentada ao alcance de todos, que as despesas a serem atendidas pela anulação parcial ou total de dotações não podem alterar o montante global da despesa já fixada pelo orçamento, (grifo nosso), e esse cuidado, como já firmado, o corpo do projeto observa.

O art. 167 da Constituição da República estabelece vedações à atuação do administrador público na elaboração e execução do orçamento. Emerge do dispositivo em tela a certeza de que a abertura de crédito suplementar ou especial não é possível sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes.





Assim, à guisa de melhores informações, entendo que a interpretação do art. 6º deve ser medida com parcimônia e **preservando o direito do Legislativo apreciar, uma por uma as emendas que se mostrarem necessárias no decorrer da execução orçamentária**, e, caberá aos parlamentares decidir se aprovam ou não, no limite proposto (80%), a dispensa de autorização legislativa, no momento próprio que o problema surgir, na forma como redigida, **sendo necessário, entretanto, acrescentar que a possibilidade prevista no art, 6º se destina também ao PODER LEGISLATIVO, via emenda.**

DO ORÇAMENTO DESTINADO A CÂMARA MUNICIPAL - Quanto ao orçamento destinado a este Poder, entendo, **cabe ao Contador desta Casa** verificar se a estimativa de receitas é consentânea com o que prescreve a CF, da mesma forma, e que os limites impostos pelo ordenamento, especialmente pela Lei de Responsabilidade Fiscal estão sendo observados.

III) CONCLUSÃO -Com essas considerações entendo que o projeto, antes de seguir seu normal processo legislativo deverá ser objeto de reunião conjunta com os vereadores para analisarem as sugestões aqui postas.

Após, encaminhado às Comissões Temáticas, e recomendado, onde deverá ser decidido pelo seu envio ou não ao contador desta Casa, s.m.j, poderá seguir seu normal processo legislativo, observando-se as recomendações acima mencionadas.

DO QUÓRUM DE VOTAÇÃO Quanto ao mérito, não vejo qualquer óbice jurídico ao normal processamento da proposta legislativa, e, tratando como se trata de PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR, está a





exigir, para sua aprovação, o voto da maioria absoluta dos vereadores, conforme preceitua o art. 88, da LOM.

Art. 88. As leis complementares somente serão aprovadas se obtiverem maioria absoluta de votos dos membros da Câmara.

DA VOTAÇÃO –A presente proposta legislativa **NÃO REQUER** em sua mensagem solicitação para que seja apreciada em **REGIME DE URGÊNCIA.**

DO VOTO - Esta Casa de Leis **tem adotado** o **voto simbólico** em regra, sendo exceção quando aprecia veto do Prefeito Municipal, e o faz com base no Regimento Interno, em seu Art. 219.

Art. 219 São três os processos de votação:

- I - simbólico;
- II - nominal;
- III - por escrutínio secreto.

§ 1º Salvo os casos previstos neste Regimento, as votações se darão pelo processo simbólico.

§ 2º Escolhido um processo de votação, outro não será admitido, quer para a matéria principal, quer para emenda ou subemenda.

De simples leitura ao texto acima extrai-se, sem maiores dificuldades, que a forma de voto simbólico poderá ser substituída, a requerimento, pelo voto nominal, por exemplo, na forma como já ocorre com o veto.

DO QUORUM - De se registrar que para aprovação a proposta legislativa deverá receber voto da MAIORIA ABSOLUTA dos vereadores e que o projeto deve tramitar como PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR, na forma do que estabelece a LEI ORGÂNICA em seu art. 88, inciso IX.





O projeto **não prescinde** da apreciação pelas Comissões temáticas, especialmente a de orçamento e constituição e redação final, na forma regimental como demonstrado.

CONCLUSÃO – Isto posto, tenho que o projeto de lei complementar 20/20, que tramita a LOA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL para 2021, com as orientações traçadas neste parecer, a serem submetidas às comissões, pode seguir seu normal trâmite legislativo, s.m.j., ser recomendada pelas comissões temáticas.

É como vejo.

Marataízes, em 22 de outubro de 2020

Edmilson Gariolli
Assessor Jurídico
OAB-ES 5.887.

