



Câmara Municipal de **MARATAÍZES**

Maratáizes, 22 de abril de 2021.

De: Procuradoria

Para: Gabinete da Presidência

Referência:

Processo nº 247/2021

Proposição: Projeto de Lei Complementar nº 5/2021

Autoria:

Ementa: DISPÕE SOBRE A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA O EXERCÍCIO DE 2022 DO MUNICÍPIO DE MARATAÍZES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

DESPACHO ELETRÔNICO DE DOCUMENTOS

Fase Atual: Para Parecer Jurídico

Ação realizada: Parecer Opinitivo com ressalva

Descrição:

PARECER DO ASSESSOR JURÍDICO Nº 018/2021

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR 005/2021.

PROCESSO 247/2021. – PROTOCOLO 256/2021

Autoria: Chefe do Executivo Municipal;

Ementa: Dispõe sobre a LDO – LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIA e dá outras providências.

RELATÓRIO – Veio-me para apresentar parecer o projeto de lei em destaque – LDO 2021–do Sr. Prefeito Municipal, acompanhado de mensagem (nº 10/2021), estabelecendo o regramento legal para elaboração da LOA-2021, com apensos de que trata o art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00).[\[1\]](#)

Antes de adentrar a análise da proposição registro que a LDO busca sintonizar a Lei Orçamentária Anual -LOA com as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, estabelecidas no PPA. De acordo com o parágrafo , 2º do art. 165 da CF.

A LDO: compreende as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; orientará a elaboração da LOA, e disporá sobre as alterações na legislação tributária.





Câmara Municipal de **MARATAÍZES**

Assim, é estreita a relação da LDO com o PPA, plano do qual não pode se distanciar, e servirá, ainda, para subsidiar a elaboração da LEI ORÇAMENTÁRIA.

A Lei Orgânica Municipal em seu art. 138 estabelece que *...”A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração Pública...”*

No art. 139, estabelece que a LDO compreenderá (...) III – os ajustamentos do Plano Plurianual decorrentes de uma reavaliação da realidade econômica do Município.

Da MENSAGEM do PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR, constam dois pontos que aqui necessitam ser realçados, a saber:

Informamos ainda, que em razão da pandemia do COVID-19 em todo o mundo, no qual os Governos Municipais, Estaduais e Federal estão tomando várias medidas para que o vírus não se propague ainda mais e, dentre essas medidas está o isolamento social, o que impediu a realização da Audiência Pública da LDO 2021 que estava pré-agendada para 08/04/2020., sendo, no entanto, realizada no sistema “on line” conforme disponibilizado no canal do YOU TUBE, na data de 09/04/2021, às 16:30 horas, e disponibilizado tempestivamente no site da PMM com questionário de participação popular em link próprio que especifica.

DO CORPO DA PROPOSTA LEGISLATIVA constam os seguintes capítulos:

(I) DAS PRIORIDADES E METAS DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL;

(II) DA ORGANIZAÇÃO E ESTRUTURA DOS ORÇAMENTOS;

(III) DAS DIRETRIZES GERAIS PARA ELABORAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL E SUAS ALTERAÇÕES;

(IV) DAS DIRETRIZES PARA EXECUÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA.

(V) DAS DISPOSIÇÕES SOBRE A DÍVIDA PÚBLICA MUNICIPAL;

(VI) DAS DISPOSIÇÕES RELATIVAS ÀS DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS.

(VII) DAS DISPOSIÇÕES SOBRE ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA;

(VIII) DAS DISPOSIÇÕES FINAIS.

Nesse universo, devem merecer atenção especial, um pouco mais acurada neste parecer, e





Câmara Municipal de **MARATAÍZES**

também pelos nobres Edis em suas respectivas Comissões. Os seguintes pontos. Vejamos:

(I) DAS PRIORIDADES E METAS DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL.

Art. 2º As prioridades e metas especificadas no Anexo de Prioridades e Metas terão precedência na alocação de recursos no Orçamento de 2022, não se constituindo, todavia, em limite à programação das despesas, podendo caso necessário, serem incluídos outros perante a abertura de créditos especiais, conforme disposto no art. 27 desta Lei.

Parágrafo Único – Na elaboração da proposta orçamentária para 2022, o Poder Executivo poderá aumentar ou diminuir as metas e prioridades elencadas nos Anexos IV desta Lei.

Art. 3º - As propostas que resultam em **criação ou aumento de despesa obrigatória de caráter continuado**, entendidas aquelas que constituam ou venham a constituir em obrigação constitucional ou legal do Município, **além de atender ao disposto no art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000, deverão, previamente à sua edição, ser encaminhadas à Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Sustentável e à Secretaria Municipal de Finanças para que se manifestem sobre a compatibilidade e adequação orçamentária e financeira**, para aprovação pelo Chefe do Poder Executivo. **(destaquei).**

(II) DA ORGANIZAÇÃO E ESTRUTURA DOS ORÇAMENTOS;

DAS EMENDAS IMPOSITIVAS

Art. 4º - O Orçamento para o exercício financeiro de 2022 abrangerá os Poderes Legislativo e Executivo.

§ 5º – As emendas individuais ao Projeto de Lei Orçamentária, do Poder Legislativo, serão disponibilizadas no limite de **1,2% (um inteiro e dois décimos por cento)** da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

§ 6º - Para o cumprimento do parágrafo anterior, o Poder Legislativo aprovará em plenária as emendas impositivas remetendo as mesmas ao Poder Executivo para inclusão na Lei Orçamentária Anual até 16/08/2021.

§ 7º - Quando se tratar de **emendas impositivas destinadas à repasse para custeio de entidades sem fins lucrativos**, o Poder Legislativo deverá indicar na emenda o objeto e o beneficiário COM CNPJ.

§ 8º - O Poder Executivo no atendimento às emendas impositivas obedecerá ao disposto no § 2, §14 – Incisos I, III e IV, §15, §16 e §17 da Emenda Constitucional nº 86/2015.





Câmara Municipal de **MARATAÍZES**

(III) DAS DIRETRIZES GERAIS PARA ELABORAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL E SUAS ALTERAÇÕES.

Art. 12 - Na programação de investimentos, serão observados os seguintes princípios:

Parágrafo único – **Deverão ser incluídos no PPA 2022-2025** os investimentos que irão figurar na Lei Orçamentária Anual, bem como as ações que assegurem sua manutenção.

DAS EMENDAS AO ORÇAMENTO

Art. 19 - As emendas ao projeto de lei orçamentária ou aos projetos que a modifiquem **somente poderão ser acatadas:**

I – no caso de compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias e/ou inclusão nos mesmos;

II – **caso indiquem os recursos necessários**, admitidos apenas os provenientes da anulação de despesas;

III – caso sejam relacionadas:

a) com correção de erros ou omissões; ou

b) com dispositivos do texto do projeto de lei.

IV – caso não visem recursos vinculados

DOS PRAZOS

Art. 22- As Secretarias Municipais, através de seus respectivos representantes, deverão encaminhar até o dia **12 de julho de 2020** à Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Sustentável, suas propostas orçamentárias, que deverão constar no PPA 2018-2021;

Art. 23 - O Poder Legislativo encaminhará ao Poder Executivo sua proposta orçamentária até **16 de agosto de 2021**. (...)

Art. 24 – O Poder Executivo enviará o Projeto de Lei Orçamentária Anual - LOA para o exercício de 2021, à Câmara Municipal, até **30 de Setembro de 2020**.

Parágrafo único – Caso o projeto de lei orçamentária de 2022 não seja sancionado até 31 de dezembro de 2021, será utilizado 1/12 (um doze avos) do orçamento vigente no exercício de 2021.

III) DOS PROJETOS DE LEI ORÇAMENTÁRIA e CRÉDITOS ADICIONAIS ESPECIAIS OU EXTRAORDINÁRIOS/MODIFICAÇÃO –





Câmara Municipal de **MARATAÍZES**

SUPLEMENTAÇÃO – LIMITE DE 80% -

Art. 25...

§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.

(IV) DAS DIRETRIZES PARA

EXECUÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA.

Art. 29 - Durante a execução orçamentária de 2022, o Executivo Municipal, autorizado por lei, poderá incluir novos programas, projetos, atividades ou operações especiais no orçamento anual, bem como elementos de despesa na forma de Crédito Adicional Especial.

Parágrafo único – Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares, destinados ao órgão do Poder Legislativo, serão entregues na forma do disposto no artigo 168, da Constituição Federal.

(V) DAS DISPOSIÇÕES SOBRE A DÍVIDA

PÚBLICA MUNICIPAL;

O artigos 30 trata da previsão orçamentária de autorização para contratação de operações de crédito para atendimento às despesas da capital, obedecido o limite de endividamento, tomado como base a receita corrente líquida, apurada na forma que especifica.

O art. 31 dispõe que, a contratação de operações de crédito, dependerão de autorização específica, conforme disposto no art.32 I da LRF.

(VI) DAS DISPOSIÇÕES RELATIVAS

ÀS DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS.

Art. 32 - Os Poderes Executivo e Legislativo poderão utilizar como parâmetro na elaboração de suas propostas orçamentárias para pessoal e encargos sociais, observados os arts. 19, 20 e 71, da Lei Complementar n.º 101, de 2000, a despesa da folha de pagamento do mês imediatamente anterior a elaboração da proposta orçamentária, projetada para o exercício de 2022, considerando os eventuais acréscimos legais, inclusive alterações de planos de carreira e admissões para preenchimento de cargos.





Câmara Municipal de **MARATAÍZES**

Art. 33 - A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, inclusive reajustes, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos Poderes Executivo e Legislativo, somente serão admitidos se, cumulativamente:

I - houver prévia dotação orçamentária suficiente

II - observados os limites estabelecidos nos arts. 19 e 20, da Lei Complementar n.º. 101, de 2000;

III - observada a margem de expansão das despesas de caráter continuado reprojeta no período da elaboração da proposta orçamentária;

Art. 34 - O Executivo Municipal adotará as seguintes medidas para reduzir as despesas com pessoal, caso elas ultrapassem os limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal:

I - exoneração de servidores ocupantes de cargo em comissão;

II - demissão de servidores admitidos em caráter temporário;

III - eliminação de despesas com horas extraordinárias;

IV - eliminação de vantagens concedidas a servidores.

(VII) DAS DISPOSIÇÕES SOBRE ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA;

Art. 35 – O Poder Executivo Municipal poderá conceder ou ampliar benefício fiscal de natureza tributária com vistas a estimular o crescimento econômico, a geração de emprego e renda ou beneficiar contribuinte com baixa renda, desde que autorizado por lei.

Art. 36 – As alterações na legislação tributária municipal, dispendo especialmente, sobre IPTU, ISS, IBI, Taxa de Coleta de Resíduos Sólidos e Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública, deverão constituir objeto de projetos de lei a serem enviados à Câmara Municipal, visando promover a justiça fiscal e contribuir para a elevação da capacidade de investimento do Município.

Art. 37 – Os projetos que resultem em redução de encargos tributários para setores da atividade econômica ou regiões da cidade deverão apresentar demonstrativo dos benefícios de natureza econômica ou social.

Parágrafo Único- A redução de encargos tributários só entrará em vigor quando satisfeitas as condições contidas no art. 14 da LC 101/00 a LRF,

Art. 38 – Através de Lei Específica, o Poder executivo poderá proceder ao





Câmara Municipal de **MARATAÍZES**

cancelamento dos tributos lançados e não arrecadados inscritos em Dívida Ativa, cujos custos para cobrança judicial sejam superiores ao crédito tributário, não se constituindo como renúncia de receita.

VIII) DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 39 - As propostas de atos que resultem em criação ou aumento de despesa obrigatória de caráter continuado, entendida aquela que constitui ou venha a se constituir em obrigação constitucional ou legal do Município com a sua execução por um período superior a dois exercícios, face ao disposto no art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000, deverão previamente à sua edição, ser encaminhadas a Secretaria Municipal de Finanças para que se manifeste sobre a adequação orçamentária e financeira destas despesas. ATENÇÃO!

Art. 40 - Os créditos especiais e extraordinários autorizados nos últimos 04 (quatro) meses do exercício financeiro de 2021 poderão ser reabertos, no limite de seus saldos, os quais serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro de 2022 conforme o disposto no § 2º, do art. 167, da Constituição Federal.

Art. 42 – Autoriza ao Chefe do Poder Executivo delegar competências ao titular do Planejamento Municipal e/ou da Secretaria de Finanças a adoção de medidas de contingenciamento orçamentário e/ou contenção de despesas.

Art. 43 – Deverão ser inseridos no PPA, para o exercício de 2022, os projetos e atividades constantes nessa Lei.

Eis, no necessário, a demonstração de pontos da proposta legislativa que devem ser estudados e observados com atenção especial, salvo melhor juízo e sem desimportar os demais..

DA AUDIÊNCIA PÚBLICA – NÃO REALIZAÇÃO – PANDEMIA – IMPOSSIBILIDADE – COVID 19 - A L.R.F. estabelece como obrigação a transparência na realização das Políticas Públicas, mormente em se tratando de LDO/LOA. Vejamos:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade,





Câmara Municipal de **MARATAÍZES**

em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Parágrafo único.(...)

No ano em curso, pela excepcionalidade do momento vivido com a pandemia ocasionada pelo CORONA VÍRUS – COVID 19. Não foi possível a realização da audiência pública presencial para discussão da LDO, conforme justificado no texto. Foi no entanto realizado pelo modo vídeo, demonstrando um esforço do governo municipal em cumprir a determinação legal.

ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES – ART. 7º DA LEI 4.320/64 – 80% - INCONSTITUCIONALIDADE DO PERCENTUAL – Novamente o Executivo Municipal insiste em obter, desde logo, AUTORIZAÇÃO PARA SUPLEMENTAÇÃO no percentual de 80%, o que no modesto entendimento deste parecerista, fere os princípios constitucionais de razoabilidade e proporcionalidade, **além de violar o art. 42 da Lei 4.320/64..**

É importante lembrar que as normas estabelecidas na LDO devem ser discutidas e negociadas previamente, com vistas a possibilitar orientação clara e necessária à elaboração do Orçamento Anual.

Adiante e para dar uma dimensão jurídica do que seja a questão envolvendo a previsão elevada de percentual de suplementação em leis orçamentárias, trago à colação matéria





Câmara Municipal de **MARATAÍZES**

publicada pelo Dr. [Fabiano Batista Correa](#) Advogado, Professor de Direito Administrativo, Gestão Pública, Direito Constitucional e Direito Tributário[2], da qual colho, com a devida licença, entendimento que tenho defendido nestes pareceres ao longo de vários anos:

(...)

Quanto à suplementação orçamentária, dois pontos merecem atenção.

O primeiro ponto é a previsão de abertura da referida suplementação na LOA sem estabelecer um parâmetro ou estabelecendo percentual excessivo que, por vezes, chegava a 100% (cem por cento) do montante aprovado na LOA, o que descaracterizava a própria finalidade de planejamento e de controle ínsita à legislação orçamentária, visto que o Poder Legislativo, praticamente, assinava um cheque em branco para o Poder Executivo no que se refere ao gasto público.

Do Tribunal de Contas do Estado Mineiro vale destacar trecho de consulta respondida no ano de 2008[1] sobre o tema:

Com esses fundamentos, e alicerçado nos princípios do planejamento e da transparência, respondo negativamente à primeira questão formulada, no sentido de que não pode a Lei Orçamentária ou mesmo outro diploma legal no Município, admitir a abertura de créditos suplementares, sem indicar o percentual sobre a receita orçada municipal, limitativo à suplementação de dotações orçamentárias previstas no Orçamento. GRIFO NOSSO

Mas, afinal, qual seria o percentual razoável para autorização de suplementação orçamentária?

Como dito, por vezes, já está estabelecido na LOA o percentual de 100% (cem por cento) com base no valor do orçamento aprovado e, da mesma forma, é possível localizar leis municipais com percentuais acima de 50% (cinquenta por cento).

Há tempos o Tribunal de Contas Mineiro vem recomendando aos Poderes, Executivo e Legislativo, municipais que não prevejam na LOA abertura de suplementação orçamentária acima de 30% (trinta por cento) para que não se descaracterize o orçamento, não obstante, se verifica em decisões mais recentes o entendimento de que o percentual de 30% (trinta por cento) já seria elevado, o que não importa, necessariamente, em rejeição das contas, mas recomendação para melhor aprimoramento do planejamento[2].

Há quem defenda que o limite percentual para suplementação orçamentária deve corresponder à expectativa inflacionária no período[3]:

A ordem jurídico-orçamentária é lacunosa no que se refere à regulamentação do





Câmara Municipal de **MARATAÍZES**

procedimento de autorizar, na própria LOA, a abertura de créditos adicionais suplementares. Isso não implica tolerância com abusos resultantes de autorizações desenfreadas; em tempos de regime de gestão fiscal responsável, a Lei Complementar nº 101/00 (LRF) exige ação planejada na Administração Pública (art. 1º, §1º). O certo é que, quanto maior o percentual autorizado na lei orçamentária acima da expectativa da inflação, maior será a evidência de falta de planejamento, organização e controle do ente da Federação; esses elementos são reveladores de uma gestão política inaceitável.

Com o devido respeito, vincular a autorização da suplementação orçamentária à expectativa da inflação não é a melhor solução, primeiro porque, como dito, o percentual inflacionário é uma mera expectativa que pode ou não se realizar e, portanto, o erro nessa projeção não seria o bastante, por si só, para caracterizar a falta de planejamento e, segundo, utilizando-se de um argumento pragmático, quem iria imaginar, quando da elaboração do projeto de lei orçamentária em 2019, o qual, por disposição constitucional, deveria ser encaminhada para o Poder Legislativo até 31/08, a pandemia COVID 19 que nos impactou no ano de 2020.

O certo seria trabalhar sem créditos adicionais, sejam suplementares, especiais ou extraordinários, mas, para tanto, a projeção orçamentária de receitas e despesas contidas no projeto da LOA teria que ser realizada com total exatidão, o que é praticamente impossível, notadamente, no âmbito municipal considerando a dependência das transferências obrigatórias, cujo repasse poderá sofrer redução caso as receitas estaduais e federais não se realizem, e voluntárias, cujo repasse pode sofrer contingenciamento.

A par das considerações, a autorização e aprovação na própria LOA de um percentual de até 20% (vinte por cento) para a suplementação orçamentária é, sob o ponto de vista jurídico, razoavelmente aceitável porque permite uma maior flexibilidade do gestor no decorrer da execução orçamentária sem a necessidade de depender de autorizações pontuais do Poder Legislativo para a realização de despesas, o que pode gerar atrasos em virtude da tramitação do processo legislativo.

Caso seja ultrapassado tal percentual, nada impede que o Prefeito encaminhe projeto de lei, devidamente justificado, solicitando nova suplementação, a qual deverá ser analisada com a devida cautela e ponderação pela Câmara Municipal e aprovada somente se for essencial para à continuidade dos serviços públicos, a fim de não caracterizar a abertura de créditos ilimitados.

Referido percentual de 20% (vinte por cento) de autorização na LOA para suplementação orçamentária é um parâmetro, mas não um padrão que deverá ser cegamente observado, devendo analisar as particularidades de cada





Câmara Municipal de **MARATAÍZES**

Município, observando que quanto menor o percentual utilizado para fins de suplementação, maior a demonstração de efetivo planejamento na projeção das despesas e receitas municipais.

Ainda, trata-se de uma autorização para a abertura de crédito suplementar, não significando que necessariamente será utilizada durante a execução orçamentária.

O segundo ponto, ao contrário da autorização ilimitada para a suplementação orçamentária, seria a autorização em percentual insuficiente e não condizente com a dinâmica da execução orçamentária e, por vezes, se verifica em alguns casos, a autorização na LOA para suplementação orçamentária no percentual de 1%, 2%, 3%, etc... o qual é aprovado, na maioria dos casos, em consequência de emenda parlamentar reduzindo o percentual inicialmente contido no projeto da LOA encaminhado pelo Poder Executivo.

Tal situação é recorrente quando o chefe do Executivo não tem o apoio da maioria dos membros da Câmara de Vereadores e, dessa forma, a autorização de suplementação em percentual reduzido é uma das formas de dificultar ou inviabilizar a gestão, situação que pode ser comprovada quando se adota uma redução substancial ou drástica quando comparado com o histórico da média das suplementações orçamentárias em anos anteriores, caracterizando a ausência de razoabilidade e a pessoalidade na conduta dos membros da Câmara Municipal em aprovar uma suplementação pífia.

Em tal situação, uma das soluções é o Prefeito encaminhar novos projetos de lei com pedido de autorização para suplementação orçamentária específica para determinada despesa, no entanto, a tramitação do processo legislativo poderá afetar ou praticamente inviabilizar a realização da despesa durante o exercício financeiro, ficando o Prefeito a mercê da Câmara Municipal para que possa governar, gerando a malfadada barganha política para que a suplementação orçamentária seja aprovada.

Outra situação seria a possibilidade do Prefeito Municipal ajuizar uma ação direta de inconstitucionalidade^[4] a fim de provocar o controle por parte do Poder Judiciário no que se refere à violação de princípios da impessoalidade, razoabilidade, da proporcionalidade e da eficiência, princípios estes que, atualmente, permitem ao Poder Judiciário avançar sobre a discricionariedade administrativa e, da mesma forma, sobre a discricionariedade legislativa, considerando que tal conduta acaba por violar a independência entre os Poderes visto que desconsidera, totalmente, a dinâmica que envolve a execução orçamentária e, além disso, a previsão de suplementação orçamentária na própria LOA encontra respaldo na própria CF.





Câmara Municipal de **MARATAÍZES**

Sobre o tema, oportuno indicar, como paradigma, medida cautelar concedida pelo Tribunal de Justiça do Maranhão em ADIn:

Constitucional. Medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 1.813/2020, do Município de Imperatriz/MA. Alegação de vício formal e material de inconstitucionalidade. Previsão de abertura de créditos adicionais suplementares. Alegação de ingerência na atividade administrativa. Emenda parlamentar que modifica Projeto de Lei que autoriza a abertura de créditos adicionais suplementares, reduzindo, consideravelmente e sem justificativa, o percentual de limite para abertura de tais créditos, bem como prevendo a submissão do respectivo procedimento a uma nova autorização legislativa. Situação de calamidade pública. Necessidade de movimentação orçamentária. Demonstração do periculum in mora. Deferimento da medida cautelar. 1. De acordo com a sistemática processual vigente, para obter a tutela cautelar é preciso a comprovação, num primeiro olhar, da plausibilidade do direito substancial invocado (fumus boni iuris) e a possibilidade, a priori, de consumação do dano (periculum in mora). 2. Demonstrado de plano a existência de razões relevantes capazes de evidenciar a presença dos requisitos autorizadores da medida cautelar vindicada, é de rigor o seu deferimento. 3. Medida cautelar deferida. (TJMA – PJE – ADIn nº 0807105-44.2020.8.10.0000 – Tribunal Pleno – Rel. Des. José Luiz Oliveira de Almeida – DJ 29/07/2020)

No referido caso, emenda parlamentar aprovada pela Câmara Municipal reduziu a autorização para a abertura de crédito suplementar de 50% (cinquenta por cento) para 2% (dois por cento) e, além disso, projeto de lei solicitando alteração do limite de 2% para 15% (quinze por cento) foi rejeitado pela Comissão de Constituição e Justiça e, portanto, sequer foi submetido à votação em plenário^[5], inviabilizando a execução orçamentária.

A tese é polêmica e encontra resistência no Poder Judiciário visto que na ação direta de constitucionalidade irá buscar, liminarmente, a suspensão dos efeitos da emenda parlamentar aprovada que reduziu, substancialmente, o percentual contido no projeto da LOA quando comparado com os anos anteriores e, no mérito, requerer a declaração de inconstitucionalidade da alteração parlamentar proposta, no entanto, dificilmente haverá julgamento do mérito em vista da temporariedade da legislação orçamentária, o que certamente acarretará a perda do objeto da ação.

Lado outro, tal situação deixa o Prefeito no limbo, caso haja real necessidade de realização de despesas sem que haja autorização legislativa, ficando sujeito





Câmara Municipal de **MARATAÍZES**

à rejeição da prestação de contas pelo Tribunal de Contas e, em consequência, pela Câmara Municipal, além de responder, possivelmente, por improbidade administrativa.

Está dentro das funções do Poder Legislativo fiscalizar o gasto público, nada impedindo que a Câmara Municipal, na análise do projeto da LOA, proponha, através de emendas de algum ou alguns dos vereadores, a redução do percentual autorizativo para a abertura de suplementação orçamentária, mas tal competência deve ser utilizada com a devida ponderação, a fim de que tal instrumento não seja utilizado para fins de, notadamente, dificultar a execução orçamentária.

VI – CONCLUSÃO

A legislação orçamentária e, notadamente, a LOA não pode mais ser concebida como simples peça contábil com a previsão de receitas e de despesas, mas como efetivo instrumento de planejamento governamental.

Nesse cenário, as despesas e as receitas não podem mais ser elaboradas e previstas de forma aleatória na LOA, mas a partir de um necessário e adequado estudo da realidade das finanças públicas, retratando com a maior fidelidade possível o gasto público a ser projetado.

Naturalmente que é impraticável exigir a exatidão com relação ao montante das receitas e das despesas quando da elaboração da peça orçamentária, até porque concebida em ano anterior de sua execução, não sendo possível antever os fatos, a exemplo, de uma crise econômica.

A fim de permitir a adequação das receitas e das despesas durante a execução orçamentária é que a Constituição Federal permite, por exemplo, a abertura de créditos adicionais, destacando-se como uma de suas espécies o crédito suplementar que visa corrigir dotação orçamentária com recursos mal dimensionados.

Em nosso ordenamento jurídico, principalmente, no âmbito municipal existia uma cultura que pode ser sintetizada a partir da seguinte questão: Para que perder tempo na elaboração realista da LOA se é possível, durante a sua vigência, promover a sua alteração? Para tanto, utilizava-se da previsão para suplementação orçamentária cujo percentual chegava a 100% (cem por cento) do montante do orçamento aprovado.

Tal cultura vem sendo alterada, notadamente, após a Lei de Responsabilidade Fiscal exigindo dos gestores públicos municipais um melhor planejamento do gasto público e, em consequência, os Tribunais de Contas não tem mais admitido um percentual demasiadamente elevado para suplementação





Câmara Municipal de **MARATAÍZES**

orçamentária e, em nosso entendimento, um parâmetro razoável para autorização na LOA para a abertura de crédito suplementar seria de até 20% (vinte por cento), observando que não se trata de um padrão, podendo haver particularidades que permita utilizar um percentual menor ou maior.

Lado outro, a autorização para suplementação orçamentária em percentual ínfimo a partir de uma redução drástica quando considerado o histórico dos anos anteriores, por vezes, é utilizado para dificultar ou inviabilizar a gestão pública, perpetuando a política do “toma lá, dá cá”, o que, da mesma forma, é prejudicial para a coletividade, considerando que o gestor não terá como efetuar gastos sob o risco de ter as contas rejeitadas e responder por improbidade administrativa, situações que exigem uma análise mais aprofundada, inclusive, por parte do Poder Judiciário quando provocado, por exemplo, através de ação direta de inconstitucionalidade.

A par das considerações, a suplementação orçamentária é uma constante que decorre da dinâmica da execução orçamentária, no entanto, não se pode conceber na atual quadra que tal autorização para abertura de crédito suplementar, quando prevista na própria LOA, seja extremamente elevada ou, ao contrário, seja extremamente ínfima, devendo haver ponderação, a fim de que os membros da Câmara Municipal exerçam, de forma efetiva, o seu papel de fiscal do gasto público, sem que a utilizem tal prerrogativa como moeda de troca.^[3]

Com estas razões, neste parecer, firmo entendimento, reiterado de que o percentual de 80% de suplementação previsto na LDO e a ser inserido na LOA, por ferir o princípio da proporcionalidade e da razoabilidade é **flagrantemente NCONSTITUCIONAL**.

PROVIDÊNCIAS A CARGO DA CÂMARA MUNICIPAL

Que estes autos sejam encaminhados ao Contador desta Casa para que analise com o rigor técnico habitual as matérias pertinentes a este Poder Legislativo, com destaque para o anexos que referem-se a este Poder.

JUSTIFICATIVA DO ENTENDIMENTO EXPOSTO NESTE PARECER – As

recomendações/sugestões acima buscam assegurar a cada parlamentar, por si e por sua assessoria, e, especialmente às COMISSÕES, uma completa análise do quadro orçamentário do município, **o que se insere dentro no poder fiscalizatório dos atos do Executivo, conforme está posto na LOM, art. 62, aliena “o”, inciso III; art. 63, incisos VII, VIII, e especialmente o inciso X, onde estabelece:**

“Art. 63. Compete privativamente à Câmara Municipal:

(...) X – fiscalizar os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração





Câmara Municipal de **MARATAÍZES**

indireta do Município.”

Importante realçar, ainda, que no mesmo art. 63, inciso XV está previsto que:

“art. 63. (...) XV cabe a Câmara Municipal, privativamente, sustar as despesas não autorizadas na forma da lei.

”Inegável, entende-se que o debate em torno de leis orçamentárias (LDO/LOA/PPA) reveste-se de comportamento democrático e participativo na definição de políticas públicas a serem implantadas no Município. Permite também que ações pontuais, não previstas, sejam contidas na medida do interesse público e da necessidade social.

SUGESTÃO – Que as Comissões, no uso de suas atribuições e atentas ao ordenamento jurídico em vigor estabeleçam, segundo critério que escolher, um percentual razoável para suplementação, que não “tranque a máquina administrativa” e nem transbordem do razoável e proporcional para não ferir a constituição.

DA SOBERANIA DO PLENÁRIO – LIMITES – Não raro, e por flagrante equívoco, tem-se proclamado nesta Casa de Leis que o “Plenário é Soberano”, entendimento que tem absorvido por inteiro o enfoque político em desprezo completo ao legal, e constitucional.

Peço licença para assentar, com toda vênua, que o Plenário é sim soberano para decidir matérias que estejam no estrito limite de sua competência, não podendo tal prerrogativa ser suscitada como um princípio de discricionariedade, como se o Plenário pudesse – fincado em tal argumento – decidir aleatoriamente ao Ordenamento Jurídico matérias que sob o contexto político possam parecer conveniente de serem aprovadas.

NÃO É ASSIM! NÃO PODE SER ASSIM!

A Administração Pública no exercício de seu *múnus*, aqui, claro, também no exercício da prática legislativa, não pode afastar-se do princípio da legalidade, expressamente tratado no art. 37 da Constituição Federal.

DAS PRERROGATIVAS DO ADVOGADO – OBRIGAÇÃO EM APONTAR A APLICAÇÃO DA LEI - - Do mesmo modo não se pode deixar de ter em conta os dizeres da Lei 8429/92^[4], conhecida como LEI DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA quando assenta que:

Seção III

Dos Atos de Improbidade Administrativa que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e





Câmara Municipal de **MARATAÍZES**

notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência. (...)

DA RESPONSABILIDADE DESTE PARECERISTA EM APONTAR AS ILEGALIDADES QUE ENTENDE EXISTIR EM PROCESSOS LEGISLATIVO – CUMPRIMENTO DE UM DEVER LEGAL – MOTIVAÇÃO/FUNDAMENTAÇÃO - NÃO UMA INSUBORDINAÇÃO OU POSICIONAMENTO POLÍTICO.- Ainda não raro, tem virado prática neste Poder Legislativo, afirmar-se, como forma de fugir ao enfrentamento da questão sob o prisma jurídico, e em situações nas quais o parecer aponta ilegalidade/inconstitucionalidade, que : “**O parecer jurídico não vincula o voto do parlamentar**”.

Em parte é verdadeiro o entendimento buscado para “justificar” a “*burla do enfrentamento jurídico colocado*”, quer pelas Comissões, quer pelo Plenário, onde os votos simplesmente “ignoram” o parecer jurídico num ato de afronta ao princípio da legalidade como já afirmado.

É que, efetivamente, o voto não está vinculado ao parecer jurídico, mas quando o Parlamentar dele discordar – e isto é perfeitamente admitido - necessita ser superado com fundamentação jurídica diversa e fundada em lei e jurisprudências sedimentadas, sob risco de se estar consagrando a burla à legalidade e à constitucionalidade de um projeto, sob a singela afirmação de que *o parecer jurídico não precisa ser seguido*”. **Assim. Pura e simplesmente assim!**

Não se olvida aqui – neste parecer – que a matéria deverá ser enfrentada juridicamente nas Comissões, ou antes submetida ao crivo do Procurador Geral desta Casa para sua apreciação e conformação com o ordenamento jurídico.

Do limite da legalidade em que se firma este Assessor Jurídico para manifestar-se com objetividade assentando ponto de vista divergente em matérias eivadas de ilegalidade/inconstitucionalidade.

DO ESTATUTO DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - A Lei 8906/94, o Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil, Lei Federal, portanto, estabelece como prerrogativa^[5] (isto é um direito especial inerente a um cargo ou profissão) dos Advogados:

Art. 6º Não há hierarquia nem subordinação entre advogados, magistrados e membros do Ministério Público, devendo todos tratar-se com consideração e respeito recíprocos.

Parágrafo único. As autoridades, os servidores públicos e os serventuários da justiça devem dispensar ao advogado, no exercício da profissão, tratamento compatível com a dignidade da advocacia e condições adequadas a seu desempenho.





Câmara Municipal de **MARATAÍZES**

Art. 7º São direitos do advogado:

I - exercer, com liberdade, a profissão em todo o território nacional;

A LEI COMPLEMENTAR, está a exigir, para sua aprovação, O VOTO DA MAIORIA ABSOLUTA DOS MEMBROS QUE COMPÕEM ESTE PARLAMENTO, conforme dispõe Art. 88 da Lei Orgânica Municipal.

Vejam os:

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

NOTA:

O Presidente da Casa que só manifesta seu voto nas seguintes situações (ART. 82): I - na eleição da Mesa Diretora; II - quando a matéria exigir para sua aprovação o voto favorável de 2/3 (dois terços) dos membros da Câmara, ou maioria absoluta; III - quando ocorrer empate em qualquer votação no Plenário; IV - demais situações previstas no Regimento Interno.

DA VOTAÇÃO – A presente proposta legislativa NÃO REQUER apreciação 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.

SUGESTÃO – VOTO INDIVIDUAL – NOMINAL – MANIFESTAÇÃO EXPLÍCITA – VONTADE DECLARADA VERBALMENTE – Conforme já sugeri em situação anterior na qual me manifestei, **VOLTO A ALÇAR PARA CONHECIMENTO E APRECIÇÃO DAS COMISSÕES E DA MESA DIRETORA DESTA CASA, sugestão no sentido de ser revista a forma de votação, **deixando de ser um simples “os que forem favoráveis permaneçam sentados e os que forem contrários se levantem”**, para ser implantado um sistema de **voto manifesto verbalmente pelo vereador**, por chamada individual.**

CONCLUSÃO:- ISTO POSTO tenho com todo respeito e a devida vênia aos que pensam contrariamente, **QUE O PARECER JURÍDICO NESTE CASO DEVE SER CONSIDERADO “COM RESSALVAS” NO PONTO ERGUIDO PARA DEBATE, E DEVE MERECER DAS COMISSÕES E/OU DO PROCURADOR GERAL DESTA CASA, SE A ELE FOR ENCAINHADO, A DEVIDA ATENÇÃO NOS ASPECTOS JURÍDICOS REALÇADOS.**

SUGIRO que as Comissões, sendo o caso, incluam **EMENDA MODIFICATIVA AO**





Câmara Municipal de **MARATAÍZES**

PROJETO DE LEI PARA ALTERÁ-LO NO PONTO JURÍDICO CONSIDERADO FRÁGIL E MESMO ILEGAL E INCONSTITUCIONAL.

É como encaminhado a matéria para as Comissões, com o devido respeito.

É como VEJO, com todas as vênias aos que pensam em contrário.

Maratáizes, em 23 de abril de 2021.

EDMILSON GARIOLLI – OAB-ES 5.887

Assessor Jurídico da Presidência, Mesa Diretora e Plenário

[1]Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no [§ 2º do art. 165 da Constituição](#) e: I - disporá também sobre: a) equilíbrio entre receitas e despesas; b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31 e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas; § 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. § 2º O Anexo conterá, ainda: I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior; II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional; III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos; IV - avaliação da situação financeira e atuarial: a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador; b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial; V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado. § 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem. § 4º A mensagem que encaminhar o projeto da União apresentará, em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente.





Câmara Municipal de **MARATAÍZES**

[2] <https://jus.com.br/artigos/87665/a-legislacao-orcamentaria-e-a-suplementacao-orcamentaria-no-ambito-municipal>

[3] Destaques meus.

[4] Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

[5] direito especial, inerente a um cargo ou profissão.

Próxima Fase: Para Providências Regimentais

Edmilson Gariolli
Assessor(a) Jurídico

