



CÂMARA MUNICIPAL DE GUARIBA

ESTADO DE SÃO PAULO

GUARIBA
"Cidade Primavera"

PROCURADORIA JURÍDICA

Projeto de Lei nº 074/2015

Requerente: Chefe do Poder Executivo Municipal

EMENTA: "Dispõe sobre o orçamento da receita e fixa as despesas do Município de Guariba para o exercício de 2016.

CONSTITUCIONALIDADE e LEGALIDADE na iniciativa do Projeto de Lei. Artigos 216 usque 220 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Guariba e artigos 129 e 130 da Lei Orgânica do Município de Guariba.

INCONSTITUCIONALIDADE dos §§1º e 3º do artigo 5º do Projeto de Lei. Artigo 167, inciso VI da Constituição Federal.

Recomendação da aplicação de percentual de índice inflacionário para abertura de crédito adicional suplementar por Decreto. Comunicado SDG nº 29/2010 do TCE/SP.

PARECER JURÍDICO

Visa o presente Projeto de Lei, orçar a receita e fixar as despesas do Município de Guariba para o exercício de 2016.

"Trabalho, transparência e compromisso com você!"



CÂMARA MUNICIPAL DE GUARIBA

ESTADO DE SÃO PAULO

GUARIBA
"Cidade Primavera"

O presente Projeto de Lei tem embasamento jurídico nos artigos 216 *usque* 220 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Guariba e artigos 129 e 130 da Lei Orgânica do Município de Guariba, *in verbis*:

Artigo 129 – A lei orçamentária anual compreenderá:

I – o orçamento fiscal referente aos Poderes Municipais, fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II – o orçamento de investimentos das empresas em que o Município, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

§ 1º – O projeto de lei orçamentária será instruído com demonstrativo setorizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 2º – A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, nos termos da lei.

Artigo 130 – Os projetos de lei relativos ao orçamento anual, ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e aos créditos adicionais serão apreciados pela Câmara Municipal, na forma de seu regimento.

§ 1º – Caberá a uma Comissão especialmente designada:

I – examinar e emitir parecer sobre projetos, planos e programas, bem assim sobre as contas apresentadas pelo Prefeito;

II – exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária.

§ 2º – As emendas serão apresentadas na Comissão, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas pela Câmara Municipal.

"Trabalho, transparência e compromisso com você!"



CÂMARA MUNICIPAL DE GUARIBA

ESTADO DE SÃO PAULO

GUARIBA
"Cidade Primavera"

§ 3º - As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou de créditos adicionais somente poderão ser aprovadas quando:

I - compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes;
II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesas, excluídos os que incidem sobre:

- a) - dotação para pessoal e seus encargos;
- b) - serviços da dívida;

III - relacionados com a correção de erros ou omissões;

IV - relacionados com os dispositivos do texto do projeto de lei.

§ 4º - As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias somente poderão ser aprovadas quando compatíveis com o plano plurianual.

§ 5º - O Poder Executivo poderá enviar mensagem à Câmara para propor modificação nos projetos a que se refere este artigo enquanto não iniciada a votação, na Comissão especial, da parte cuja alteração é proposta.

§ 6º - Os projetos de lei do plano plurianual, o das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Prefeito à Câmara Municipal, obedecidos os critérios a serem estabelecidos em lei.

§ 7º - Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto neste capítulo, as demais normas relativas ao processo legislativo.

§ 8º - Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, através do Comunicado SDG nº. 29/2010 faz as seguintes recomendações na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária:

"Trabalho, transparência e compromisso com você!"



CÂMARA MUNICIPAL DE GUARIBA

ESTADO DE SÃO PAULO

GUARIBA
"Cidade Primavera"

COMUNICADO SDG nº 29/2010

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo comunica que, na elaboração do projeto de lei orçamentária, deve a Administração atentar para os seguintes cuidados.

1. Para satisfazer princípio básico de responsabilidade fiscal, os programas governamentais devem ser bem previstos, daí evitando as constantes alterações ao longo da execução orçamentária.
2. O projeto orçamentário agregará todas as entidades públicas do nível de governo, o que inclui Administração direta, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista; isso, nos termos do art. 165, § 5º da Constituição.
3. Quanto a este item: recomendação de moderada margem orçamentária para créditos suplementares.
4. Tendo em mira o princípio orçamentário da exclusividade, os institutos constitucionais da transposição, remanejamento e transferência serão objeto de lei específica e, não, de autorização genérica no orçamento anual (art. 167, VI da CF).
5. Conforme o art. 15 da Lei nº 4.320, de 1964, a despesa orçamentária será decomposta, no mínimo, até o nível do elemento.
6. Quanto aos precatórios judiciais, o montante das dotações deve conformar-se à opção feita no Decreto que, a modo dos incisos I e II, § 1º, art. 97 do ADCT, tenha sido editado pelo Poder Executivo.
7. Caso ainda exista dívida líquida de curto prazo (déficit financeiro), há de haver previsão de superávit orçamentário, contendo-se parte da despesa sob a forma de Reserva de Contingência.
8. De igual modo, há de haver Reserva de Contingência para evitar despesa à conta de eventual reserva financeira do regime próprio de previdência (art. 8º da Portaria Interministerial nº 163, de 2001, alterado pela Portaria Conjunta nº 1, de 2010 – STN/SOF).
9. A inclusão de obras e outros projetos depende do atendimento orçamentário dos que estão em andamento (art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal).
10. À vista do art. 165, § 6º da Constituição, há de se elaborar anexo demonstrando a perda de receita face às renúncias fiscais que ainda persistem no ente estatal (isenções, anistias, remissões e subsídios).

"Trabalho, transparência e compromisso com você!"



CÂMARA MUNICIPAL DE GUARIBA

ESTADO DE SÃO PAULO

GUARIBA
"Cidade Primavera"

11. No escopo de controlar o art. 73, VI, "b" e VII da Lei Eleitoral, deve haver específica Atividade para os gastos de propaganda e publicidade, especialmente quanto ao último ano de mandato.

12. Para satisfazer o princípio da transparência fiscal, há de também haver específica Atividade para recepcionar despesas sob o regime de adiantamento (art. 68 e 69 da Lei n.º 4.320, de 1964).

13. O orçamento legislativo deve conformar-se aos novos limites da Emenda Constitucional n.º 58, de 2009, sendo que, em hipótese alguma, deve a Prefeitura assumir gastos próprios da Câmara de Vereadores.

14. As dotações da Educação devem apresentar certa folga, no intento de suportar eventual crescimento da receita de impostos e dos repasses do Fundo da Educação Básica – FUNDEB.

SDG, 6 de agosto de 2010

SÉRGIO CIQUERA ROSSI (grifo nosso)

Em complemento, consta na Cartilha do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, "O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos". Fevereiro de 2012, Item 2.3.1., página 16:

2.3.1. A boa técnica e a moderada margem para créditos suplementares.

Quanto ao item 3 do sobredito Comunicado, recomendou-se percentual moderado de margem orçamentária, sendo esta a prévia e genérica autorização, na lei de orçamento, para abertura, por decreto, de créditos suplementares (art. 165, § 8º da Constituição).

Tal comedimento prende-se ao fato de a realidade mostrar elevadas margens orçamentárias, superiores, às vezes, a 70% do orçamento total; isso, enquanto a inflação não supera a casa dos 5%. Eis um "cheque em branco" para o Executivo, a desestimular e, muito, a produção de bons orçamentos.

Sob aquele excesso, poderia o Alcaide assim pensar: "se posso modificar, como quero, orçamento, por que então elaborar, de pronto, um eficiente projeto, sujeito a emendas e alterações por parte dos Vereadores, inviabilizando minhas futuras decisões de novas obras e serviços".

"Trabalho, transparência e compromisso com você!"



CÂMARA MUNICIPAL DE GUARIBA

ESTADO DE SÃO PAULO

GUARIBA
"Cidade Primavera"

Em nível elevado, aquela prévia concessão descaracteriza a função do Legislativo, abrindo portas para o déficit orçamentário e, dele decorrente, o aumento da dívida pública.

Ressalte-se que, no Comunicado, limitou-se este Tribunal ao campo da recomendação, jamais determinando o tal percentual não excessivo de modificação unilateral do orçamento. E nem poderia ser diferente, visto que, para isso, a Constituição (art. 165, § 8º) e a Lei nº 4.320 (art. 7º, I) não opõem qualquer teto, seja nominal ou percentual.

Conforme consta no Comunicado **SDG nº. 29/2010 do TCE/SP**, merecem observâncias o **inciso I e §§1º e 3º do artigo 5º** do referido Projeto de Lei Orçamentária, que consta:

Artigo 5º - Fica o Executivo autorizado a:

*I- Nos termos do Art. 7º da Lei Federal 4.320 de 17 de março de 1.964, a abrir crédito adicional suplementar por Decreto, até o **limite de 15% do total da despesa fixada nesta lei**, desde que verificados as condições legais estabelecidas nas Leis Federais 4.320/64 e 101/2.000;*

(...)

§1º. Os créditos adicionais de que trata o inciso I poderão ocorrer de uma categoria econômica para outra dentro da mesma ação e programa.

(...)

§3º. A suplementação através da edição de Decreto do Executivo a que alude o inciso I deste artigo, por não alterar o valor da ação, bem como, o valor do programa, e por encontrar autorização expressa na própria Lei Orçamentária, será utilizada para reforçar dotações insuficientemente consignadas no orçamento, ficando nos casos de utilização do aludido percentual, automaticamente alterados os valores do anexo a que aludem os programas constantes do PPA e do LDO vigente no respectivo exercício financeiro. (grifo nosso)

"Trabalho, transparência e compromisso com você!"



CÂMARA MUNICIPAL DE GUARIBA

ESTADO DE SÃO PAULO

GUARIBA
"Cidade Primavera"

No presente Projeto de Lei Orçamentária está ausente a aplicação do **princípio da razoabilidade** em seu inciso I do artigo 5º, ao contar autorização de abertura de crédito adicional suplementar até o limite de 15% do total da despesa fixada por meio de Decreto, haja vista, estar o orçamento fixado em **R\$93.910.000,00** (noventa e três milhões e novecentos e dez mil reais), correspondendo o percentual de 15% em **R\$14.086.500,00** (quatorze milhões e oitenta e seis mil e quinhentos reais), **indo aquém do indicativo inflacionário recomendado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo de 5%.**

É notável a desproporcionalidade no constante a **Lei Orçamentária do exercício de 2015, que fixou em 8%**, tendo constado no inciso I do artigo 5º da Lei 2.864 de 15/12/2014, *in verbis*:

Artigo 5º – Fica o Executivo autorizado a:

I – Nos termos do Art. 7º da Lei Federal 4.320 de 17 de março de 1.964, a abrir crédito adicional suplementar por Decreto, até o limite de 8% do total da despesa fixada nesta Lei, desde que verificados as condições Legais estabelecidas nas Leis Federais 4.320/64 e 101/2.000; (grifo nosso).

De suma importância ressaltar, que o **artigo 7º da lei 4320/64** expõe como faculdade a autorização de abertura de crédito suplementar por Decreto, não sendo imposição legal de caráter obrigatória, *in verbis*:

Art. 7º A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para:

I – Abrir créditos suplementares até determinada importância obedecidas às disposições do artigo 43;

§ 3º A autorização legislativa a que se refere o parágrafo anterior, no tocante a operações de crédito, poderá constar da própria Lei de Orçamento. (grifo nosso).

Constituição Federal:

Igualmente preceitua o §8º do artigo 165 da

"Trabalho, transparência e compromisso com você!"



CÂMARA MUNICIPAL DE GUARIBA

ESTADO DE SÃO PAULO

GUARIBA
"Cidade Primavera"

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

(...)

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

Conforme preceitos legais, a autorização de abertura de crédito suplementar por Decreto é uma faculdade do legislador; sendo que uma vez autorizada, deverá se adequar ao **princípio da razoabilidade**, que conforme posicionamento do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo deverá ser o índice inflacionário.

No tocante aos §§1º e 3º do artigo 5º do Projeto de Lei, estes padecem de **INCONSTITUCIONALIDADE**, os quais prevêem a transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro por meio de Decreto, prática esta, vedada pelo inciso VI do Artigo 167 da Constituição Federal, havendo necessidade de prévia autorização legislativa para esta finalidade, por lei específica, conforme consta na Magna Carta:

Art. 167. São vedados:

(...)

VI – a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa; (grifo nosso)

Com brilhantismo ressalva o Tribunal de Contas do Estado de São através do Comunicado SDG nº. 29/2010:

COMUNICADO SDG nº 29/2010

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo comunica que, na elaboração do projeto de lei orçamentária, deve a Administração atentar para os seguintes cuidados.

8

"Trabalho, transparência e compromisso com você!"



CÂMARA MUNICIPAL DE GUARIBA

ESTADO DE SÃO PAULO

GUARIBA
"Cidade Primavera"

(...)

4. Tendo em mira o princípio orçamentário da exclusividade, os institutos constitucionais da transposição, remanejamento e transferência serão objeto de lei específica e, não, de autorização genérica no orçamento anual (art. 167, VI da CF).

O presente projeto de Lei Orçamentária está indo a desencontro com os paradigmas do **princípio da exclusividade do orçamento**, haja vista constarem nos §§1º e 3º do artigo 5º do Projeto de Lei autorizações genéricas para transposição, remanejamento e transferência de recursos dentro do orçamento por meio de Decreto, quando a Magna Carta veda esta prática, prevendo a necessidade de lei específica.

Assim sendo, esta Procuradoria Jurídica **OPINA** pela **CONSTITUCIONALIDADE e LEGALIDADE** na iniciativa do Projeto de Lei Orçamentária e pela **INCONSTITUCIONALIDADE** dos §§1ª e 3º do artigo 5º do Projeto de Lei Orçamentária; com recomendação ao percentual a ser autorizado para abertura de crédito adicional suplementar por Decreto, constante no *caput* do artigo 5º do Projeto de Lei Orçamentária, conforme fundamentação.

S.M.J. este é o Parecer, ressaltando sua natureza opinativa, cabendo aos nobres *Edis* sua apreciação política e viabilização administrativa.

Guariba, 19 de Outubro de 2014.


CARLOS ALBERTO TELLES

Procurador Jurídico


MICHELLE ALVES VERDE

Procuradora Jurídica

9

"Trabalho, transparência e compromisso com você!"