



PROCURADORIA
JURÍDICA

Projeto de Lei nº. 069/2018

Requerente: Chefe do Poder Executivo Municipal

EMENTA: "Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2019, e dá outras providências. Constitucionalidade e legalidade. Com recomendação ao inciso I e §2º do artigo 36 do referido Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentária".

PARECER JURÍDICO

Visa o presente Projeto de Lei, de autoria do Chefe do Poder Executivo Municipal, estabelecer as diretrizes para a elaboração e execução da legislação orçamentária do Município de Guariba para o exercício financeiro de 2019.

A propositura encontra sua justificativa, e é composta dos seguintes Capítulos: 1) Disposições Preliminares; 2) Das metas e prioridades da administração pública municipal; 3) Da organização e

"Trabalho, transparência e compromisso com você!"



estrutura dos orçamentos, sua execução e alteração; 4) Das disposições finais.

É importante destacar a necessidade de realizarmos audiência pública prévia acerca da proposta (LDO), nos moldes daquilo que prevê a Lei de Responsabilidade Fiscal, ressaltando seu artigo 48:

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

Nos moldes do Regimento Interno, a partir do artigo 216, não temos essa previsão, contudo por exigência constitucional, e para a correta tramitação da proposta, recomendo que antes da discussão e votação seja realizada audiência pública.

Aproveito também para renovar que na sessão onde sejam discutidas as diretrizes e o orçamento, deve ser respeitada a preferência da matéria, e o expediente ficará reduzido a 30

"Trabalho, transparência e compromisso com você!"



(trinta) minutos improrrogáveis, nos termos do artigo 217 do Regimento Interno.

Assim sendo, com essas ressalvas passo a emitir o parecer acerca da proposta de diretrizes orçamentárias para 2.019.

A proposição legislativa em pauta se trata de Projeto de Lei consoante o disposto o artigo 10, inciso III, e §2º do artigo 128, ambos da Lei Orgânica do Município de Guariba/SP e em conformidade com o artigo 218, e seguintes do Regimento Interno.

A iniciativa do referido projeto foi do Chefe do Poder Executivo, consoante o disposto no artigo 73, inciso III da Lei Orgânica do Município de Guariba e artigo 155 do Regimento Interno.

Merece destaque a observância da propositura à Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, que *"estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências"*. Essa lei complementar é de caráter nacional, pois institui imposições normativas obrigatórias a União, aos Estados, ao Distrito Federal, e aos Municípios, conforme disposição expressa no artigo 1º (tratando-se pois de norma nacional obrigatória a todos os entes da federação).

Assim, o Capítulo II da LRF, Do Planejamento, Seção II, Da Lei de Diretrizes Orçamentárias, artigo 4º e seus acessórios impõem além dos requisitos constitucionais (art. 165, § 2º, CF.), requisitos essenciais para a elaboração desse ato normativo, como por exemplo:

"Trabalho, transparência e compromisso com você!"



CÂMARA MUNICIPAL DE GUARIBA

ESTADO DE SÃO PAULO

GUARIBA
"Cidade Primavera"

- a) equilíbrio entre receitas e despesas;
- b) critérios e forma de limitação de empenhos;
- c) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- d) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;
- e) anexo de metas fiscais;
- f) anexo dos riscos fiscais;

De se notar que a Lei de Diretrizes Orçamentárias, em verdade, deixou de ser mera peça de planejamento, passando a ter diretrizes concretas para a elaboração da futura peça orçamentária, motivo pelo qual os ditames da Lei Complementar Federal nº 101, de 04/05/2000, não podem ser ignorados, sob a pena de responsabilidade criminal e de improbidade, conforme já demonstrado.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, através do Comunicado SDG nº. 29/2010 faz as seguintes recomendações na elaboração dos Projetos de Leis das Diretrizes e do Orçamento:

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*

“Trabalho, transparência e compromisso com você!”



CÂMARA MUNICIPAL DE GUARIBA

ESTADO DE SÃO PAULO

GUARIBA
"Cidade Primavera"

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).

“Trabalho, transparência e compromisso com você!”



CÂMARA MUNICIPAL DE GUARIBA

ESTADO DE SÃO PAULO

GUARIBA
"Cidade Primavera"

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).

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 nº. 4.320, de 1964).

13. O orçamento legislativo deve conformar-se aos novos limites da Emenda Constitucional nº 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:

"Trabalho, transparência e compromisso com você!"



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".

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, §

"Trabalho, transparência e compromisso com você!"



CÂMARA MUNICIPAL DE GUARIBA

ESTADO DE SÃO PAULO

GUARIBA
"Cidade Primavera"

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**, merece observância o **inciso I e §2º do artigo 36** do referido Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentária, que consta:

Artigo 36 – O Poder Executivo é autorizado, nos termos da Constituição Federal, a:

*I- Abril, nos termos do artigo 7º da Lei Federal 4.320/64, crédito adicional suplementar até o **limite de 15% (quinze por cento) do total da despesa fixada nesta lei**, para reforçar as dotações insuficientes consignadas no orçamento, mediante a utilização de recurso provenientes de:*

(...)

*§2º. A suplementação através da edição de Decreto do Executivo a que alude o inciso I deste artigo, por encontrar autorização expressa na própria Lei Orçamentária, será utilizada para reforçar dotação insuficiente consignadas no orçamento, ficando nos casos de utilização do aludido percentual, automaticamente alterados os valores dos anexos a que aludem os programas constantes no PPA e da LDO vigente no respectivo exercício financeiro, dispensando-se a realização de novas audiências públicas para tanto.
(grifo nosso)*

No presente Projeto de Lei Orçamentária está ausente a aplicação do **princípio da razoabilidade** em seu inciso I e

“Trabalho, transparência e compromisso com você!”



§2º do artigo 36, ao constar autorização de abertura de crédito adicional suplementar até o limite de 15% do total da despesa fixada por meio de Decreto, indo **aquém** do indicativo inflacionário recomendado pelo **Tribunal de Contas do Estado de São Paulo de 5%**.

De suma importância ressaltar, que o **artigo 7º da lei 4.320/64** 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).

Igualmente preceitua o **§8º do artigo 165** da Constituição Federal:

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.

“Trabalho, transparência e compromisso com você!”



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.

Assim sendo, esta Procuradoria Jurídica OPINA pela **CONSTITUCIONALIDADE e LEGALIDADE** do presente Projeto de Lei, pois obedece aos ditames da Constituição da República, estando, adequado à Lei de Responsabilidade Fiscal e à Lei Federal nº 4.320/64, no que tange às regras de finanças públicas, desde que seja realizada a audiência pública prévia a discussão e votação da propositura, bem como, **com recomendação** no tocante ao inciso I e §2º do artigo 36 do referido Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentária, conforme argumentos *supramencionados*.

S.M.J. este é o Parecer!

Guariba, 11 de Outubro de 2018.

CARLOS ALBERTO TELLES

Procurador Jurídico

“Trabalho, transparência e compromisso com você!”