



Câmara Municipal de Cambira

ESTADO DO PARANÁ
CNPJ: 01.541.158/0001-31

Av. Canadá, 335 - Fone: (43) 3436-1223
CEP: 86890-000 CAMBIRA PARANÁ

PROJETO DE LEI 014/2022

PARECER JURÍDICO COMPLEMENTAR

1. Relatório

Trata-se de parecer jurídico complementar em relação Projeto de Lei nº. 014/2022, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária para o exercício de 2023, a fim de apresentar esclarecimentos relativos ao artigo 25 do citado projeto.

2. Fundamentação jurídica

a) Considerações gerais

A tripartição de poderes está prevista no artigo 2º da Constituição da República, com a seguinte redação:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Para assegurar a independência e harmonia entre os poderes, a Constituição Federal prevê diversos mecanismos de freios e contrapesos, a fim de evitar o uso indevido do poder.

No que se refere ao orçamento público, por se tratar de questão de extrema importância na gestão do erário, a Constituição Federal impõe uma **atuação conjunta do Executivo e do Legislativo**, na medida que a iniciativa das Leis Orçamentárias é do Chefe do Poder Executivo, cabendo aos Legislativo a aprovação de tais normas.

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

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

Esse mecanismo permite ao Legislativo conhecer o planejamento do orçamento encaminhado pelo Executivo, de modo a exercer um **controle preventivo** de eventuais irregularidades, excessos ou incompatibilidades com o ordenamento jurídico.

Nota-se, portanto, que a intenção do constituinte foi de que o orçamento seja elaborado e discutido de forma conjunta pelo Executivo e pelo Legislativo, eleitos democraticamente pelo voto popular, e, portanto, legitimados a tomar as decisões fundamentais da gestão pública.

Desse modo, respeitando-se a Constituição Federal e as Leis Federais que tratam de normas gerais sobre questões orçamentárias, as leis orçamentárias aprovadas no Município devem ser rigorosamente cumpridas pelo Executivo, tendo em vista o princípio da legalidade:

O princípio da legalidade é intrínseco ao estado de direito. O Poder Público somente pode agir e executar os planos de estado naquilo que a lei expressamente autorizar, de forma que a administração pública encontra-se subordinada à lei.¹

Nesse sentido, **em caso de descumprimento, após a aprovação do orçamento, ao Poder Legislativo é atribuído o poder-dever de exercer o controle externo** das contas públicas, com o auxílio do Tribunal de Contas. Trata-se, igualmente, de mecanismo de freios e contrapesos tendentes a resguardar o interesse público.

Art. 31. A fiscalização do Município **será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo**, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido **com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município** ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

Importante ressaltar que esse controle é realizado nos limites da Constituição e das Leis, a fim de evitar a indevida ingerência de um poder sobre o outro.

Assim, observa-se que a Constituição Federal delegou aos integrantes do Poder Legislativo, de forma colegiada, no exercício de sua missão democrática, fiscalizar

¹ <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/principios>

os atos do Executivo Municipal, a fim de resguardar o interesse de eventuais irregularidades porventura cometidas.

- artigo 25:

Feitas essas breves considerações sobre a missão do Poder Legislativo Municipal na aprovação do orçamento, passa-se a analisar o artigo 25 do Projeto de Lei 014/022, que assim dispõe:

Art. 25. O orçamento para o exercício de 2023 destinará recursos para a Reserva de Contingência, não inferiores a 1% das receitas correntes líquidas previstas e **20% (vinte por cento) do total do orçamento para a abertura de Créditos Adicionais Suplementares.** (art. 5º, III da LRF).

A questão, de índole política, que cabe aos nobres vereadores decidir consiste no percentual a ser conferido ao Executivo para abertura de Créditos Adicionais Suplementares. Ou seja, é necessário decidir se serão mantidos os 20%, conforme redação originária encaminhada no Projeto de Lei, ou se será conferido percentual diverso.

O conceito de crédito suplementar é apresentado pela Lei 4320, nos seguintes termos:

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

- I - suplementares, os destinados a refôrço de dotação orçamentária;**
- II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;
- III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão **autorizados por lei e abertos por decreto executivo.**

Ademais, deve-se registrar que a Constituição Federal prevê a autorização para abertura de créditos suplementares, mas **não impõe valores predeterminados.**

Art. 165. § 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.

Art. 167. São vedados:

V - a abertura de crédito suplementar ou especial **sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes**;

No mesmo sentido, a Lei 4.320/64 dispõe que a Lei Orçamentária poderá conter autorização para abertura de crédito suplementar, sem contudo, prever valores:

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

I - **Abrir créditos suplementares até determinada importância** obedecidas as disposições do artigo 43;

Primeiramente, há que se ressaltar que, nos termos dos dispositivos legais acima indicados, a autorização legislativa para abertura de créditos suplementares é feita na **Lei Orçamentária Anual**.

Embora não se vislumbre, a princípio, irregularidade no fato de a autorização ter sido incluída no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, é oportuno registrar que sua inclusão na Lei Orçamentária Anual seria mais consentânea com a legislação, além de conferir aos vereadores mais tempo para refletir sobre a questão.

Nesse sentido, caso os nobres vereadores desta Casa legislativa entendam que a discussão sobre o percentual dos créditos adicionais deve ser feita na Lei Orçamentária Anual, é possível efetuar emenda supressiva, nos termos do artigo 119, §2º, do Regimento Interno, informando o Poder Executivo Municipal, para que inclua a matéria no projeto da LOA 2023.

Quanto ao percentual a ser autorizado para abertura de crédito adicional suplementar, tendo em vista uma interpretação literal dos dispositivos legais, não haveria limitação para a fixação do percentual. Todavia, considerando o dever constitucional do Legislativo em exercer o controle externo do Poder Executivo, bem como a necessidade de que o orçamento esteja, em regra, adequadamente previsto de forma específica, **a interpretação finalística dos citados dispositivos impõe uma limitação razoável para fixação do percentual, de modo que o Poder Executivo não disponha de margem exagerada para abertura de crédito suplementar.**

Nestes termos, decisão do Tribunal de Contas do Tocantins manifestou-se no seguinte sentido:

9.2.5. A Constituição Federal possibilita **que a lei orçamentária anual autorize, de forma prévia e genérica, certo limite para abertura de créditos adicionais suplementares** (art. 165, § 8º). No que se refere a isso, há de se atentar para o fato de que a autorização se dá de forma percentual sobre a despesa total fixada para o ano seguinte, e que **apesar da Constituição não impor limite percentual, as Cortes de Contas têm censurado elevada permissão, pois que isso pode desvirtuar a proposta orçamentária, abrindo portas para o déficit.**

[...]

9.2.7. A Lei de Responsabilidade Fiscal exige 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 orçamentária e, a grande maioria dos entendimentos assinala que 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.

9.2.8. 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.

9.2.9. Ressalta-se que o percentual de 20% (vinte por cento) de autorização na LOA para suplementação orçamentária é um parâmetro, mas não uma imposição, devendo ser analisadas as particularidades de cada 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.”**

Diante do exposto, observa-se que os Tribunais de Contas consideram que o limite de 20% é razoável, com a ressalva de que uma Administração que consegue manejar as contas públicas utilizando-se do menor índice possível demonstra maior nível de planejamento orçamentário.

Assim, embora não seja atribuição desta assessoria jurídica tecer considerações acerca da decisão política a ser tomada pelos nobres vereadores desta casa legislativa, eleitos democraticamente para essa finalidade, é de se concluir que, analisando-se

as leis e decisões do Tribunais de Contas pátrios, a abertura de crédito adicional suplementar deve ser excepcional, não sendo adequado percentual superior a 20%.

3. Conclusão:

Diante do exposto, conclui-se que, salvo melhor juízo dos nobres vereadores, o percentual para abertura de crédito adicional suplementar não deve exceder 20%, ficando a cargo dos vereadores desta Casa Legislativa a análise a fixação do percentual que lhes parecer mais adequado. Ademais, registra-se a possibilidade de emenda supressiva no sentido de excluir o citado dispositivo, para posterior tratamento do tema na Lei Orçamentária Anual, como determina a Constituição Federal e a Lei 4.320.

É o parecer.

Cambira - PR, 27 de junho de 2022.

Laryssa Grandis de Lima
Advogada da Câmara Municipal de Cambira
OAB/PR 110.012