



Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER JURÍDICO

Parecer n° 52/2023

Ref. Memorando n° 095/2023

Assunto: Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2023

I - RELATÓRIO

Trata-se de parecer jurídico solicitado pelo Sr. Presidente da Comissão de Justiça e Redação desta Câmara Municipal, para a apreciação geral da constitucionalidade do Projeto de Lei 032/2023, que estima a receita e fixa a despesa do Município de Pradópolis para o exercício de 2024.

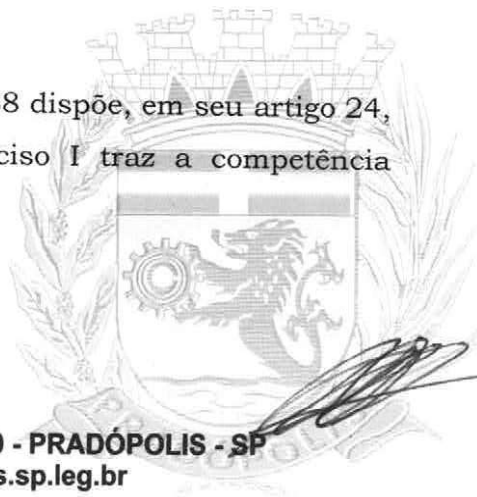
Ê breve o relato.

II - FUNDAMENTAÇÃO

Prefacialmente, importante destacar que o exame da Procuradoria Jurídica cinge-se tão-somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores competentes .

II.I - Da Constitucionalidade

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1.988 dispõe, em seu artigo 24, as competências concorrentes, dentre as quais, o inciso I traz a competência legiferante acerca do Direito Financeiro:





Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; (...) § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. § 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. § 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. § 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Neste sentido cabe à União editar as normas gerais (§1º do supracitado artigo) e, neste mister, incumbe estados-membros a suplementação (§2º do supracitado artigo).

No que concerne aos Municípios, de acordo com o artigo 30, incisos I e II, também do Texto Maior, disciplina a questão de acordo com suas peculiaridades locais:

Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Ainda sob o aspecto da Constituição da República Federativa do Brasil de 1.988, disciplina o artigo 165:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais. - grifamos. (...) § 5º A lei orçamentária anual compreenderá: I- o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder



Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

Público; II- o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III- o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. § 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia. § 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional. § 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. –

Neste sentido foi reproduzido no texto da Constituição do Estado de São Paulo:

Artigo 174 - Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão, com observância dos preceitos correspondentes da Constituição Federal: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais. (...) §4º - A lei orçamentária anual compreenderá: 1- o orçamento fiscal referente aos Poderes do Estado, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público; 2- o orçamento de investimentos das empresas em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; 3- o orçamento de seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos e ela vinculados,



Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

da administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público. 4- o orçamento da verba necessária ao pagamento de débitos oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes dos precatórios judiciais apresentados até 1º de julho, a serem consignados diretamente ao Poder Judiciário, ressalvados os créditos de natureza alimentícia e as obrigações definidas em lei como de pequeno valor. § 5º- A matéria do projeto das leis a que se refere o "caput" deste artigo será organizada e compatibilizada em todos os seus aspectos setoriais e regionais pelo órgão central de planejamento do Estado. § 6º- O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo dos efeitos decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia. § 7º- Os orçamentos previstos no § 4º, itens 1 e 2, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão, entre suas funções, a de reduzir desigualdades inter-regionais. § 8º- A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão de 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.

Dispõe a Lei Orgânica do Município de Pradópolis que:

Art. 124. A lei orçamentária anual compreenderá: I – o orçamento fiscal referente aos poderes municipais; II – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a elas vinculados, da administração direta ou indireta, bem como fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. § 1º O projeto de lei orçamentária será instruído com demonstrativo setorializado do efeito sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistias, remissões de subsídios e benefícios de



Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

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

Além da composição da LOA, descrita no artigo acima, a LOM também prevê a competência do Regimento Interno desta Câmara, acerca do trâmite da matéria:

Art. 125. Os projetos de leis relativos ao orçamento anual, ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e aos créditos adicionais, serão apreciados pela Câmara Municipal, na forma de seu regimento

São muitos os artigos que dispõem sobre a matéria presentes no Regimento Interno desta Câmara, a que destaco os seguintes:

1. Necessidade de manifestação da Comissão de Finanças e Orçamento:
Art. 66. Compete à comissão de Finanças e Orçamentos opinar obrigatoriamente sobre todas as matérias de caráter financeiro, econômico e especialmente quando for o caso de:
III – proposta orçamentária anual
2. Procedimentos relativos ao trâmite legislativo e prazos para emendas: Seção II, Capítulo I, Título VII – Arts. 190 e seguintes.

II.II – Da Lei Orçamentária Anual

A União, no exercício de sua competência para editar normas gerais, editou a Lei nº 4320 de 1964, que em seu artigo 2º traz os seguintes instrumentos como obrigatórios que devem integrar a Lei Orçamentária Anual, vejamos:





Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 2º A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.

§ 1º Integrarão a Lei de Orçamento:

I - Sumário geral da receita por fontes e da despesa por funções do Governo;

II - Quadro demonstrativo da Receita e Despesa segundo as Categorias Econômicas, na forma do Anexo nº 1;

III - Quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação;

IV - Quadro das dotações por órgãos do Governo e da Administração.

§ 2º Acompanharão a Lei de Orçamento:

I - Quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais;

II - Quadros demonstrativos da despesa, na forma dos Anexos nºs 6 a 9;

III - Quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do Governo, em termos de realização de obras e de prestação de serviços.

Mais tardiamente, foi editada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00), que também dispôs sobre o que segue:

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

*I - conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que **trata o § 1º do art. 4º**;*



Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;

III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:

a) (VETADO)

b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

§ 1º Todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da lei orçamentária anual.

§ 2º O refinanciamento da dívida pública constará separadamente na lei orçamentária e nas de crédito adicional.

§ 3º A atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada não poderá superar a variação do índice de preços previsto na lei de diretrizes orçamentárias, ou em legislação específica.

§ 4º É vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada.

§ 5º A lei orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão, conforme disposto no § 1º do art. 167 da Constituição.

§ 6º Integrarão as despesas da União, e serão incluídas na lei orçamentária, as do Banco Central do Brasil relativas a pessoal e encargos sociais, custeio administrativo, inclusive os destinados a benefícios e assistência aos servidores, e a investimentos.

Destaco que, o inciso I ao art. 5º acima em referência, faz menção ao chamado "Anexo de Metas Fiscais", vejamos:





Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

§ 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.

Os dispositivos acima mencionados trazem os instrumentos necessários que de forma conjunta formam o Projeto de Lei Orçamentária Anual. Nestes termos, sem a análise de mérito de cada um deles passo a verificar o cumprimento de tais exigências.

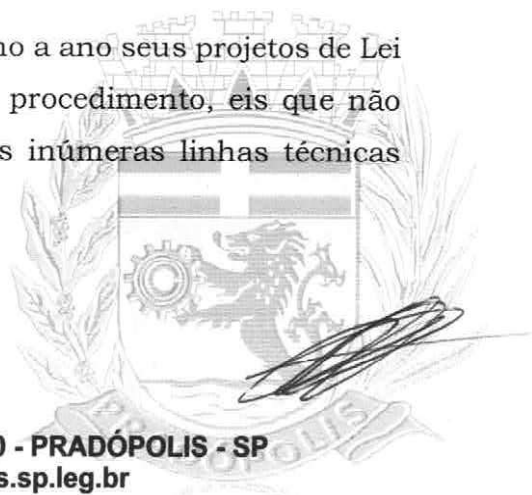
• **Dos quadros demonstrativos (art. 2º Lei 4320/64)**

O PLOA em análise apresentou uma série de quadros demonstrativos, sem qualquer organização sumária, qualquer sequência lógica ou identificação facilitada afim de submeter a matéria ao crivo tanto do Poder Legislativo quanto da Sociedade.

Após o findo do texto principal do Projeto de Lei, o proponente apresentou diversos quadros, sem qualquer introdução explicativa, e sem qualquer sumário ou índice, de forma a tornar dificultosa a sua análise.

Devo lembrar, neste momento que o Orçamento Anual não tem só forma de lei, mas também ocupa posição relevante dentre às matérias que tramitam no processo legislativo, eis que tal decisão de alocação de recursos públicos é uma decisão de cunho social, eis que impõem-se diversos mecanismos de debate com a sociedade, por meio de audiências públicas e debates com a sociedade civil organizada.

Logo, a forma que o Poder Executivo tem apresentado, ano a ano seus projetos de Lei Orçamentárias, não cooperam para a finalidade de tal procedimento, eis que não possuem qualquer organização ou explicação acerca das inúmeras linhas técnicas contábeis apresentadas.





Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

Para além da sofrível desorganização, observa-se ainda que dentre as tabelas apresentadas, sequer há o cuidado em sua impressão/digitalização muitas vezes falhas, com tabelas incompletas, recortadas, etc.

Ademais, sequer há numeração nas folhas do anexo. Não há nenhuma separação, de forma a dificultar, inclusive a menção sobre determinada tabela/quadro neste Parecer, pois não há como identificar em que folha está.

Feita tal consideração, à título de exemplo, “estimo” que em fls entre 365 a 370 (considerando as fls. do corpo Projeto de Lei principal), apresenta-se quadro denominado “Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada”, onde presumo que não fora impressa a coluna “Receita Arrecadada”:



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRADÓPOLIS

Rua Tiradentes, 956
48664295/0001-71

Exercício: 2024

COMPARATIVO DA RECEITA ORÇADA COM ARRECADADA

Page 1
Lei: , Data:

CODIGO	ESPECIFICAÇÃO	ORÇADA
1000.00.0.0.00.00	RECEITAS CORRENTES	
1112.00.0.0.00.00	IMPOSTOS SOBRE O PATRIMÔNIO	134.578.000,00
1112.50.0.0.00.00	IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA	4.082.800,00
1112.50.0.1.00.00	IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA - P	3.087.800,00
1112.50.0.2.00.00	IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA - M	3.087.800,00
1112.50.0.3.00.00	IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA - D	2.867.800,00
1112.50.0.4.00.00	IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA - O	50.000,00
1112.53.0.0.00.00	IMPOSTOS SOBRE TRANSMISSÃO "INTER VIVOS" DE BENS IMÓVEIS E D	420.000,00
1112.53.0.1.00.00	IMPOSTOS SOBRE TRANSMISSÃO "INTER VIVOS" DE BENS IMÓVEIS E D	350.000,00
1112.53.0.2.00.00	IMPOSTOS SOBRE TRANSMISSÃO "INTER VIVOS" DE BENS IMÓVEIS E D	385.000,00
1112.53.0.3.00.00	IMPOSTOS SOBRE TRANSMISSÃO "INTER VIVOS" DE BENS IMÓVEIS E D	385.000,00
1112.53.0.4.00.00	IMPOSTOS SOBRE TRANSMISSÃO "INTER VIVOS" DE BENS IMÓVEIS E D	385.000,00
1113.00.0.0.00.00	IMPOSTOS SOBRE A RENDA E PROVENTOS DE QUALQUER NATUREZA	30.000,00
1113.00.0.0.00.00	IMPOSTO SOBRE A RENDA - RETIDO NA FONTE	5.450.000,00
1113.03.0.0.00.00	IMPOSTO SOBRE A RENDA - RETIDO NA FONTE - TRABALHO	5.450.000,00
1113.03.1.1.00.00	IMPOSTO SOBRE A RENDA - RETIDO NA FONTE - TRABALHO - PRINCIP	5.450.000,00
1114.00.0.0.00.00	IMPOSTOS SOBRE A PRODUÇÃO E CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E SERV	5.450.000,00
1114.51.0.0.00.00	IMPOSTOS SOBRE SERVIÇOS	5.701.000,00
1114.51.1.0.00.00	IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA - ISSQN	5.701.000,00
1114.51.1.1.00.00	IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA - ISSQN - PRINCIP	5.701.000,00
1114.51.1.2.00.00	IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA - ISSQN - MULTAS	4.200.000,00
1114.51.1.3.00.00	IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA - ISSQN - DÍVIDA	200.000,00
1114.51.1.4.00.00	IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA - ISSQN - DÍVIDA	1.250.000,00
1119.00.0.0.00.00	OUTROS IMPOSTOS	51.000,00
1119.99.0.0.00.00	OUTROS IMPOSTOS	749.000,00
1119.99.0.1.00.00	OUTROS IMPOSTOS - PRINCIPAL	749.000,00
1119.99.0.2.00.00	OUTROS IMPOSTOS - MULTAS E JUROS	749.000,00
1119.99.0.3.00.00	OUTROS IMPOSTOS - DÍVIDA ATIVA	500.000,00
1119.99.0.4.00.00	OUTROS IMPOSTOS - DÍVIDA ATIVA - MULTAS E JUROS	17.000,00
1122.00.0.0.00.00	TAXAS PELA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS	150.000,00
1122.01.0.0.00.00	TAXAS PELA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS EM GERAL	82.000,00
1122.01.0.1.00.00	TAXAS PELA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS EM GERAL - PRINCIPAL	805.000,00
1122.01.0.2.00.00	TAXAS PELA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS EM GERAL - MULTAS E JUROS	805.000,00
1122.01.0.3.00.00	TAXAS PELA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS EM GERAL - DÍVIDA ATIVA	725.000,00
1215.00.0.0.00.00	CONTRIBUIÇÕES PARA REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA E SISTEMA	147.000,00
1215.01.0.0.00.00	CONTRIBUIÇÃO DO SERVIDOR CIVIL	147.000,00
1215.01.0.1.00.00	CONTRIBUIÇÃO DO SERVIDOR CIVIL INATIVO	50.000,00
1215.01.0.2.00.00	CONTRIBUIÇÃO DO SERVIDOR CIVIL INATIVO - PRINCIPAL	98.000,00
1241.00.0.0.00.00	CONTRIBUIÇÃO PARA O CUSTEIO DO SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA	50.000,00
1241.01.0.0.00.00	CONTRIBUIÇÃO PARA O CUSTEIO DO SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA	1.522.000,00
1241.01.0.1.00.00	CONTRIBUIÇÃO PARA O CUSTEIO DO SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA	1.522.000,00



Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

Vejamos que o instrumento apresentado, sem a respectiva coluna, perde totalmente sua razão.

Como poderia o anexo ser apreciado pela Comissão de Finanças e Orçamento? Ademais, como poderia ainda ser debatido em uma audiência pública com a sociedade?

Este é apenas um exemplo dentre outras falhas constantes nos Quadros anexados.

Por fim, tendo em vista que a matéria neste momento é apreciada sob o prisma jurídico, entendo que os anexos apresentados têm como pretensão satisfazer às exigências dos incisos do Art. 2º da Lei 4.320/64, porém, defronte a qualidade em que foram apresentados, não possuo condições de concluir se os mesmos foram supridos. Embora caso a Comissão de Finanças e Orçamento entenda que os documentos apresentados possuem condições de serem analisados não restaria prejudicado o processo legislativo orçamentário.

II.2. Disposições específicas do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2024: autorização prévia para modificações nos valores constantes no PLOA (arts. 6º a 11º).

Especificamente quanto às disposições relativas ao corpo principal da propositura, vislumbro uma série de previsões que tem a finalidade de autorizar previamente o Poder Executivo a modificação orçamentária durante sua execução.

Porém, as hipóteses autorizativas legais para a mitigação do orçamento inicialmente planejado são taxativas, e devem seguir institutos normativos aplicáveis a todos os entes federativos, de forma que é necessário o aprofundamento da intenção do proponente.

A Constituição permite que a LOA contenha autorização para a abertura de créditos suplementares, dentro de certos limites, conforme os seguintes dispositivos legais:



Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

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.**

Vejam, neste sentido, que o artigo 6º do PLOA prevê a autorização para abertura de créditos adicionais suplementares por Decreto do Executivo, nos termos da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2024. Tanto o PLOA quanto a LDO preveem o limite de 15% de total da despesa como teto para abertura de créditos de tal natureza, por decreto.

Logo, a previsão do *caput*, e do inciso I, mostram-se compatíveis, o que não ocorre, porém com o parágrafo 2º do mesmo artigo, vejamos:

PLOA	LDO 2024
§2º Não onerarão o limite previsto do inciso I, as suplementações efetuadas pelo Poder Executivo: a) Para execução dos programas, obras, projetos com recursos financeiros específicos, oriundos de transferências voluntárias, inclusive sua contrapartida e financiamentos junto do Governo Federal e Estadual; b) Para cumprimento de sentenças judiciais transitadas em julgado, inclusive aquelas consideradas de pequeno valor nos termos da	Art. 41 §1º. Ficam igualmente autorizados e não serão computados, para efeito do limite fixado no inciso II deste artigo, os casos de abertura de Crédito Adicional Suplementar destinado a suprir insuficiência nas dotações orçamentárias relativas à pessoal, inativos e pensionistas, dívida pública, débitos constantes de precatórios judiciais e despesas à conta de recursos vinculados, dispensando-se a realização de novas audiências públicas para tanto.



Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

legislação vigente, bem como quaisquer tipos de amortizações das Dividas Flutuante e Fundada, do Município de Pradópolis; c) De recursos oriundos da anulação de dotações orçamentárias consignadas no mesmo Órgão ou Função; d) Oriundas de dotações orçamentárias e convênios; e) Para realização de despesas com vencimentos e obrigações patronais do Município de Pradópolis;	
--	--

Observa-se a incompatibilidade dos dispositivos, eis que as previsões constantes nas alíneas do §2º do artigo 6º do PLOA é deveras mais abrangente que a LDO para 2024, já devidamente aprovada.

Lembramos, neste momento, a necessidade de haver compatibilização das peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA), o que não ocorrerá caso o PLOA seja aprovado sem a supressão de tais alíneas.

Ademais, já havendo uma previsão geral para abertura de créditos adicionais por meio de decreto, na ordem de 15%, previsão adicional de abertura que não estariam englobadas neste limite, sem que haja outras limitações para alterações de tal natureza, podem se traduzir em autorização de abertura de crédito ilimitada.

O exame exige análise de cada uma das alíneas do dispositivo:



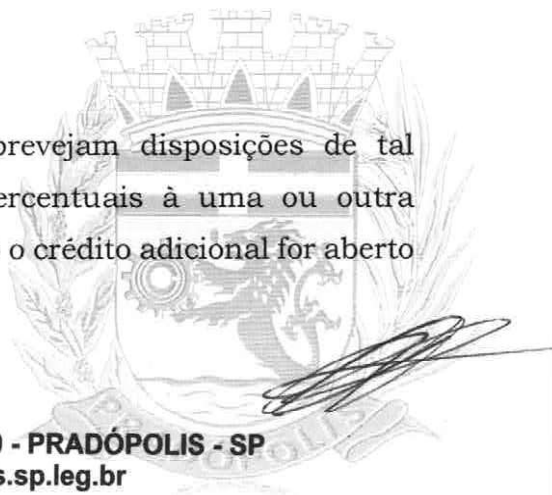


Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

- a) *Para execução dos programas, obras, projetos com recursos financeiros específicos, oriundos de transferências voluntárias, inclusive sua contrapartida e financiamentos junto do Governo Federal e Estadual; - observa-se que não se trata de abertura ilimitada de crédito uma vez estar limitada ao montante oriundo de tais recursos de outros entes;*
- b) *Para cumprimento de sentenças judiciais transitadas em julgado, inclusive aquelas consideradas de pequeno valor nos termos da legislação vigente, **bem como quaisquer tipos de amortizações das Dívidas Flutuante e Fundada, do Município de Pradópolis;*** - o trecho em destaque tem o condão de se traduzir em autorização sem limitação, diferentemente da primeira parte do dispositivo, que decorre da obrigação do cumprimento de decisões judiciais, logo tal alínea deve ser modificada parcialmente;
- c) *De recursos oriundos da anulação de dotações orçamentárias consignadas no mesmo Órgão ou Função; - vez que a autorização limita o remanejo de dotações orçamentárias dentro do mesmo órgão, a intenção encontra guarida na normativa vigente;*
- d) *Oriundas de dotações orçamentárias e convênios – a previsão é genérica, e tem a potencialidade de se traduzir em ilimitação de abertura de crédito;*
- e) *Para realização de despesas com vencimentos e obrigações patronais do Município de Pradópolis; embora seja impositiva o cumprimento de obrigações patronais a previsão sem limitação para tal espécie não se justifica orçamentaria e legalmente. Imprevisões desta natureza podem ser evitadas com um bom planejamento durante a elaboração da LOA, ademais, havendo imprevisões entendo que mostra-se adequada a autorização legislativa para alterações orçamentárias em tais dotações, seja por necessidade de acompanhamento da execução orçamentária, seja para induzir a eficiência do planejamento prévio.*

Não é incomum que Projetos de LOA municipais prevejam disposições de tal natureza, mas, estas costumam trazer limitações percentuais à uma ou outra categoria ou fonte de receita, como por exemplo, quando o crédito adicional for aberto





Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

em razão de excesso de arrecadação no período. Tal situação é deveras diferente do que requer o presente PLOA em especial às alíneas mencionadas, especialmente as alíneas “b” (parcialmente), “d” e “e”.

A exceção para abertura de crédito adicional não deve se confundir como não limitação. Ainda que possam haver tais exceções fáticas estas devem estar atreladas a um ou outro fator que garanta a estabilidade orçamentária e a compatibilidade do planejamento oriundo do sistema PPA-LDO-LOA, sob pena de, em caso contrário, estar-se ferindo previsão constitucional expressa:

Art. 167. São vedados: [...]

VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados;

Ademais, ainda que haja no art. 10 do PLOA a previsão da abertura de créditos adicionais nas situações previstas no art. 41 da LDO 2024 – o que presume que o proponente quis inovar nas hipóteses das alíneas do §2º do art. 6º do PLOA –, evidencio que oportunamente a LDO não foi examinada por esta Procuradoria quando ainda tramitava como Projeto de Lei nº 13/2023.

Uma vez já havendo a autorização para abertura de créditos adicionais por Decreto em 15%, excepcionar a abertura de outros créditos adicionais suplementares de maneira ilimitada (ainda que em hipóteses fáticas específicas) é autorizar um mecanismo que fere o artigo 165 da Constituição Federal, além de contribuir para o mau planejamento orçamentário municipal, cancelando o chamado “orçamento cerimonial”, ou seja, tratar tão importantes peças como mera imposição burocrática.

Neste sentido, ressalto que cabe ao Poder Legislativo - para além do acompanhamento *pari-passu* e posterior – o debate sobre o planejamento orçamentário, de maneira que, ao previamente autorizar de maneira tão abrangente a abertura de créditos adicionais, faz com que este poder se distancie da administração orçamentária realizada pelo Poder Executivo.



Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

Portanto, seja apenas por compatibilidade entre a LDO e a LOA, ou seja pelo exame material do excesso de liberalidade para a gestão dos créditos adicionais – que ao entender desta Procuradoria tem o condão de ferir o artigo 165 da Constituição Federal – entendo que as alíneas “b” (parcialmente), “d” e “e”, do parágrafo §2º do art. 6º do PLOA devem ser suprimidas. Mesmo porque, tal supressão não geraria qualquer prejuízo a administração orçamentária municipal, apenas não retiraria do próprio Legislativo a necessidade de chancela para tantas alterações orçamentárias durante sua a execução, reforçando a sua prerrogativa institucional e controle e acompanhamento orçamentário.

III. CONCLUSÃO

Diante do exposto, concluo que

- a) O PLOA obedece às formalidades em relação à iniciativa, tempestividade, espécie normativa, procedimentos especiais do Regimento Interno e da Lei Orgânica Municipal de Pradópolis;
- b) Por outro lado o PLOA encontra com erros em relação à formatação, que desaguam da falta de cuidado com a elaboração do próprio instrumento, que pode prejudicar a análise das Comissões desta Câmara – embora esta falta possa ser suprida caso os destinatários deste Parecer (que visa auxiliar e orientar) entenderem de maneira contrária;
- c) Ainda em relação à forma, houve a apresentação dos Anexos impostos pela normativa vigente;
- d) Em relação à materialidade, limito-me, de maneira opinativa, a apontar uma possível afronta ao princípio orçamentário que veda a autorização de crédito de maneira ilimitada – tal leitura decorre das previsões contidas nas alíneas alíneas “b” (parcialmente), “d” e “e”, do parágrafo §2º do art. 6º do, a recomendo sua supressão, sem o prejuízo da análise de que, o excesso de autorização prévia de abertura de créditos orçamentários por Decreto pode mitigar a própria atividade de acompanhamento e controle inerente ao Poder Legislativo;



Câmara Municipal de Pradópolis

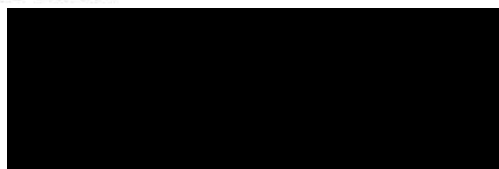
ESTADO DE SÃO PAULO

É, sub censura, o parecer que se submete à elevada apreciação, com base nas informações apresentadas e nos documentos anexos, sem embargo de outras opiniões.

É o parecer.

Assim encaminho este parecer jurídico primeiramente ao requerente, para providências.

Pradópolis, 24 de novembro de 2023.



RODRIGO CREPALDI PEREZ CAPUCELLI

Procurador Jurídico Legislativo

OAB/SP nº 334.704

