



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

PARECER JURÍDICO

Objeto: Projeto de Lei Ordinária nº 19/2024.

Autor: Poder Executivo Municipal

Ementa: Dispõe sobre a Lei Orçamentária Anual – LOA do município de Juína, Estado de Mato Grosso, que estima a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro de 2025, em conformidade com as disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e dá outras providências.

I – DO RELATÓRIO

Foi encaminhado o Projeto de Lei nº 19/2024 que dispõe sobre a Lei Orçamentária Anual – LOA do município de Juína, Estado de Mato Grosso, que estima a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro de 2025, em conformidade com as disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e dá outras providências.

Em suas considerações o autor justifica que esse projeto de lei é de suma importância para o município, pois assegura recursos orçamentários para que o município possa dar sequência em 2025 em ações e atividades necessárias para o atendimento à população de Juína.

É o sucinto relatório.

II – DA ANÁLISE JURÍDICA



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

O orçamento é uma lei que prevê e fixa despesas. Consiste no instrumento normativo que trata da parte da execução dos projetos previstos nas diretrizes, objetivos e metas contidas no Plano Plurianual – PPA e nas metas e prioridades antevistas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO. Assim, é a lei que traz no seu corpo os recursos propriamente ditos, seja na parte das receitas, prevendo-as, seja na parte das despesas, fixando-as.

Por isso, o orçamento anual é o último ato a ser praticado pelo município, visando estabelecer a programação da despesa pública. Logo, perseguido pelo governo municipal para um exercício dentro de um custo equilibrado entre receita e despesa. A Constituição Federal determina que o orçamento deva ser votado e aprovado até o final de cada ano.

Desta forma, para Aliomar Baleeiro¹ os orçamentos públicos podem ser assim sintetizados:

“(...) documentam expressamente a vida financeira de um país ou de uma circunscrição política em determinado período, geralmente de um ano, porque contém o cálculo das receitas e despesas autorizadas para o funcionamento dos serviços públicos ou para outros fins projetados pelos governos. A sua importância, sob os vários pontos de vista é imensa, como a própria evolução das idéias orçamentárias testifica”.

Nessa perspectiva, a Lei Orçamentária Anual visa concretizar os objetivos e metas propostas no Plano Plurianual, segundo as diretrizes estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Desta forma, a Lei Orçamentária Anual para o exercício financeiro de 2025 compreenderá as metas e prioridades da administração pública. Eis o que prevê o art. 165 da Constituição Federal:

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

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;

¹ BALEEIRO, Aliomar. *Introdução à ciência das finanças*. 13. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981. P.387.
Avenida dos Jambos - 519N – Centro - CEP 78320-000 – Juína/MT
Telefone: (66) 3566-8900 - <http://www.juina.mt.leg.br>



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

III - os orçamentos anuais.

(...)

§ 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 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.

Sobre o tema a Lei Orgânica Municipal dispõe em seu art. 105,
§5º:

§5º A Lei orçamentária compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes Legislativo e Executivo, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público Municipal;

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

III - o orçamento a seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração pública direta e indireta, bem como os fundos instituídos e mantidos pelo Poder Público Municipal.

No que tange à competência legiferante do Município, o presente Projeto de Lei acha-se amparado pelo art. 30 da Constituição Federal e arts. 56, inciso II, e 83, inciso VIII, da Carta Maior deste Município, por tratar de matéria de interesse eminentemente local.

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)”

“Art. 56. Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, não exigida esta para o especificado no art. 58, dispor sobre as matérias de competência do Município e especialmente:



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

(...)

II - votar o plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública;

(...)”.

Art. 83. Compete ao Prefeito, privativamente, entre outras atribuições:

(...)

VIII - enviar à Câmara Municipal o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstas nesta Lei Orgânica;

(...)”

Assim, se, de um lado, cabe ao Poder Executivo a iniciativa da apresentação da proposta, de outro cabe à Câmara Municipal apreciá-la, e achando necessário, aperfeiçoá-la, através de emendas.

Art. 107. Os projetos e lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pela Câmara Municipal, sendo aprovados por maioria absoluta de seus membros.

§ 1º Caberá a Comissão Permanente de Finanças:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Prefeito Municipal;

II - Examinar e emitir parecer sobre os planos e programas municipais e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões da Câmara Municipal.

§ 2º As emendas serão apresentadas na comissão referida no § anterior, que sobre elas emitirá parecer, e apreciada na forma regimental pelo Plenário da Câmara Municipal.

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovados caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviços da dívida municipal.



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

III - sejam relacionados:

- a) com correção de erros ou omissões;
- b) com dispositivo do texto do projeto de lei.

§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes Orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

§ 5º O Prefeito Municipal poderá enviar mensagem à Câmara Municipal para propor as modificações nos projetos a que se refere este artigo enquanto não iniciada a votação na Comissão Permanente de Finanças, da parte cuja alteração é proposta.

(...)

Corroborando ainda com este entendimento, eis que prevê o Regimento Interno desta Colenda Casa a respeito do trâmite das propostas orçamentárias:

Art. 158. Os projetos de lei que compõem as peças orçamentárias do município PPA (Plano Plurianual), LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e LOA (Lei Orçamentária Anual), serão encaminhadas a Câmara Municipal, para apreciação e votação nas seguintes datas:

(...)

§2º Recebido o Projeto, o Presidente da Câmara dará conhecimento ao Plenário e o encaminharão as comissões permanentes para apresentação de parecer, momento em que poderão ser apresentadas emendas pelos Vereadores à Comissão de Finanças e Orçamentos, que as apreciará, se aprovadas incluirá no seu parecer para apreciação do Plenário.

§3º Poderão ser apresentadas emendas nos seguintes casos:

- I - Que sejam compatíveis com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- II - Que indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre dotação para o pessoal e seus encargos e serviços de dívida;
- III - Que sejam relacionadas com a correção de erros ou omissões, e com dispositivos do texto do Projeto.

§4º Não havendo emendas, o Projeto será incluído na Ordem do Dia da primeira sessão, sendo vedado à apresentação de emendas em Plenário, momento que serão apreciados inicialmente os pareceres das Comissões, depois o Projeto será discutido e votado em dois turnos.



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

§5º Havendo emendas serão votados primeiramente às emendas e depois os pareceres, que se aprovadas às emendas o Projeto retornará para a Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, para nova redação. (...)."

No que tange ao prazo desta proposição, deve-se observar o art. 107, §6º, inciso III, da Lei Orgânica, *in verbis*:

§6º Os projetos de lei que compõem as peças orçamentárias do município PPA (Plano Plurianual), LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e LOA (Lei Orçamentária Anual), serão encaminhadas a Câmara Municipal, nas seguintes datas:

I - PPA (Plano Plurianual), até 31/7;

II - LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias), até 31/07;

III - LOA (Lei Orçamentária Anual), até 10/10.

Em análise dos autos, verifica-se que a data de entrada do Projeto de Lei que dispõe sobre LOA (Lei Orçamentária) nesta Casa de Leis foi no dia 30/09/2024, estando, portanto, tempestivo, com fulcro no artigo acima transcrito.

No que diz respeito aos anexos que obrigatoriamente devem ser encaminhados juntamente com o Projeto de Lei Orçamentária Anual, veja o que dispõe o art. 5º da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal):

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;

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;



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

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.

§ 7º (VETADO)

Assim, da análise do artigo supra, a Procuradoria Legislativa, s.m.j., **RECOMENDA aos membros da Comissão de Orçamento e Finanças, que solicitem orientação técnica junto ao setor contábil esta Casa de Leis, a fim de verificar a regularidade dos anexos fiscais indispensáveis.**

II.1 – Da autorização para abertura de crédito adicional suplementar – art. 8º

Em análise ao art. 8º do presente projeto de lei vê-se que ele prevê a autorização para abertura de créditos adicionais suplementares no percentual de 35% (trinta e cinco por cento) do orçamento total:



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

Art. 8º Fica o Poder Executivo Municipal – respeitada as demais prescrições constitucionais e nos termos das disposições da Lei Federal nº 4.320/64 – autorizado a **abrir créditos adicionais suplementares até o valor correspondente a 35% (trinta e cinco por cento) do Orçamento Total** com a finalidade de incorporar valores que excedam as previsões constantes nesta Lei, mediante utilização e recursos provenientes de:

- I – anulação parcial ou total de dotações;
- II – incorporação de superávit e/ou saldo financeiro disponível do exercício anterior, efetivamente apurado em balanço;
- III – excesso de arrecadação em bases constantes.

Parágrafo Único. Excluem-se da base de cálculo o limite a que se refere o *caput*, deste artigo, os valores correspondentes à amortização e encargos da dívida e às despesas financiadas com operações com crédito contratadas e a contratar.

Vê-se, pois, que o Executivo pleiteia autorização do Legislativo para abrir crédito adicional suplementar no limite de 35% (trinta e cinco por cento) do valor total do orçamento, o que equivale a R\$ 118.338.846,55 (cento dezoito milhões, trezentos e trinta e oito mil, oitocentos e quarenta e seis reais e cinquenta e cinco centavos).

Isso significa que se aprovada à autorização, o Executivo pode suplementar as rubricas orçamentárias como bem lhe aprouver, sem necessidade de oitiva da Câmara, até o limite do valor contido no parágrafo anterior.

A Carta Magna preceitua que a lei orçamentária anual não conterà 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. 165, §8º)²:

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



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

§ 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.

(...)

Percebe-se que a legislação estabelece limites para o valor dos créditos suplementares, todavia não menciona de forma expressa o montante. Outrossim, a fixação de abertura de crédito suplementar em percentual demasiadamente elevado descumpra o princípio do planejamento.

Ademais, este procedimento de autorizar a modificação elevada, antes mesmo do início da execução orçamentária, além de poder desvirtuar a proposta aprovada, retira do Poder Legislativo a função de exercer o controle orçamentário.

Sobre o tema, importante as ponderações de José Ribamar Caldas Furtado³:

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

Em respeito ao que prevê o art. 167 da Constituição Federal e os art. 42 e 43 da Lei Federal nº Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, os **Tribunais Contas tem orientado que a autorização de percentual muito elevado para a abertura de créditos adicionais suplementares demonstram**

³ FURTADO, José de Ribamar Caldas. *Elementos do Direito Financeiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
Avenida dos Jambos - 519N – Centro - CEP 78320-000 – Juína/MT
Telefone: (66) 3566-8900 - <http://www.juina.mt.leg.br>



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

falta de planejamento e desvirtuamento do orçamento-programa, pondo em risco os objetivos e metas governamentais traçados pela Administração Pública:

Representação. Câmara de Laranjeiras do Sul. Apontamento de irregularidades na Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício de 2019. **Necessidade de fixação de patamar razoável na previsão de limite de suplementação.** Pela procedência com emissão de recomendação. (Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/PR. Acórdão nº 1752/22. Tribunal Pleno. Processo nº 497527/18. Relator Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães)

(...) 4. **utilizar com moderação os percentuais permissivos para abertura de créditos suplementares, autorizados na Lei Orçamentária anual** e financiados pela anulação parcial ou total de outras dotações; (...) (Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE/SP. Comunicado SDG nº 32/2015)

(...) **Atentar para a edição de leis orçamentárias com autorização de percentual superior a 30% do valor orçado, que no entendimento deste Tribunal, aproxima-se, na prática, de concessão ilimitada de créditos suplementares, presumindo-se a falta de planejamento da municipalidade.** Tal procedimento caracteriza desvirtuamento do orçamento-programa, pondo em risco os objetivos e metas governamentais traçados pela Administração Pública. (...) (Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE/MG. Comunicado SICOM nº 14/2018)

Pelo exposto, a Procuradoria Legislativa, s.m.j., **RECOMENDA aos membros da Comissão de Orçamento e Finanças, que seja analisado se o percentual de 35% (trinta e cinco por cento) para abertura de crédito suplementar se mostra excessivo, conforme acima exposto.**

II.2 – Da redação final

Feita a leitura do Projeto de Lei nº 19/2024 pode ser observado a **existência de vícios formais de redação e de técnica legislativa**, contrariando ao que dispõe a Lei Complementar Federal nº 95, de 26 de fevereiro de 1998,



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

que deverão ser corrigidos pela *Comissão de Constituição, Justiça e Redação*, qual seja:

a) No art. 2º, §2º: deve ser substituído a palavra “estabelecidos” por “estabelecida”;

b) Parágrafo único do art. 4º: a palavra “único” deve ser grafada com inicial minúscula;

c) No art. 6º, §2º: após o numeral “30” deve ser escrito por extenso e entre parênteses “(trinta)”;

d) No art. 15: a expressão “revogando-se as disposições em contrário” deve ser suprimida, haja vista que a cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas de acordo com o que dispõe o art. 9º, da Lei Complementar Federal nº 95, de 26 de fevereiro de 1998⁴.

Diante dos vícios formais de redação e técnica legislativa existentes, a Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína, s.m.j. RECOMENDA aos membros da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, a proposta de EMENDA, objetivando ajustar a propositura à técnica legislativa adequada.

II.3 - Da tramitação e votação

A propositura deverá ser submetida ao crivo das Comissões Permanentes de **Legislação, Justiça e Redação** (art. 51, inciso I, alínea “a”, do Regimento Interno) e de **Finanças e Orçamento** (art. 107, §1º, da Lei Orgânica c/c art. 51, inciso II, alínea “e”, do Regimento Interno).

Para aprovação do Projeto de Lei nº 19/2024 será necessário o voto favorável por maioria absoluta (art. 107, *caput*, da Lei Orgânica) em dois turnos de discussão e votação.

⁴Art. 9º A cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas.



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

III – DA CONCLUSÃO

Por todo o exposto, diante dos aspectos formais que cumpre examinar neste parecer, a Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal, **somente depois que seja sanados os vícios formais de redação e de técnica legislativa**, OPINA s.m.j. pela viabilidade técnica do Projeto de Lei nº 19/2024.

Ainda, **RECOMENDA** aos membros da *Comissão de Orçamento e Finanças* e *Comissão de Constituição, Justiça e Redação* que:

1. **solicitem orientação técnica junto ao setor contábil esta Casa de Leis, a fim de verificar a regularidade dos anexos fiscais indispensáveis;**
2. **que seja analisado se o percentual de 35% (trinta e cinco por cento) para abertura de crédito suplementar se mostra excessivo, conforme disposto no item “II.1”, deste parecer.**

Impende destacar, que a emissão do presente parecer não substitui os pareceres das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica não tem força vinculante, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelos nobres Edis.

É o parecer, salvo melhor juízo das Comissões Permanentes e do Plenário desta Casa Legislativa.

Juína/MT, 28 de novembro de 2024.

Janaína Braga de Almeida Guarienti
Procuradora Legislativa
OAB/MT 13.701 - PORTARIA Nº 42/2019