



**CÂMARA
MUNICIPAL
ITAIÇABA**

VOCÊ FAZ PARTE DESTA CASA

PARECER CONJUNTO Nº 023/2022

Parecer Conjunto da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final e da Comissão de Finanças e Orçamento sobre o Projeto de Lei nº 008/2022 (LOA - 2023), de 29 de setembro de 2022, que estima a receita e fixa a despesa do Município de Itaiçaba para o Exercício de 2023, e dá outras providências.

I – Relatório:

Trata-se do Projeto de Lei nº 008/2022 (LOA - 2023), de 29 de setembro de 2022, de autoria do Poder Executivo Municipal, encaminhado através da Mensagem de Lei nº 008/2022, de 29 de setembro de 2022.

Por meio do referido Projeto de Lei, o Chefe do Poder Executivo estima a receita e fixa a despesa do Município de Itaiçaba para o Exercício de 2023, e dá outras providências.

Por seu turno, no exercício de suas funções legais e regimentais, os vereadores Antoniel Max Silva Holanda, Rosembergue Alves de Holanda, José Ribamar Barros, Carlos Eduardo Peixoto Barros e Sheila Pereira Damasceno propuseram as emendas aditivas de nºs 001 e 002/2022, bem como a Emenda Substitutiva nº 001/2022, nos termos do 87, §§ 2º e 3º do Regimento Interno desta Augusta Casa.

É o que importa relatar.

II – Fundamentação:

Verificamos se o Projeto de Lei em epígrafe está de acordo com o positivado na Constituição Federal, na Lei Orgânica Municipal e nas demais legislações aplicáveis.

O Projeto de Lei em comento, como já dito, estima a receita e fixa a despesa do Município de Itaiçaba para o Exercício de 2023, e dá outras providências.

Destarte, a sua iniciativa é totalmente lícita, com fulcro inclusive no art. 165, *caput* e inciso III da CF/88¹ e art. 72, *caput* e inciso III da Lei Orgânica Municipal de Itaiçaba².

¹ Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: [...] III - os orçamentos anuais.

² Art. 72 - Leis de iniciativa do Poder Executivo Municipal estabelecerão: [...] III. os Orçamentos Anuais



CÂMARA
MUNICIPAL
ITAIÇABA

VOCÊ FAZ PARTE DESTA CASA

Igualmente, foram seguidos os ditames do art. 75, § 1º da Lei Orgânica do Município de Itaiçaba³.

Assim sendo, passemos a análise pormenorizada das emendas apresentadas pelos vereadores Antoniel Max Silva Holanda, Rosembergue Alves de Holanda, José Ribamar Barros, Carlos Eduardo Peixoto Barros e Sheila Pereira Damasceno.

Em primeiro lugar, vejamos a alteração proposta pela Emenda Substitutiva nº 001/2022 ao PL em comento:

Art. 7º - [...]

III - Os Créditos Adicionais Suplementares abertos pela fonte Anulação de Dotação, previsto no artigo 43, parágrafo 1º, inciso III, da Lei Federal Nº 4.320/1964, terá como limite o valor correspondente a **13% (Treze por cento)** do total da despesa fixada na lei orçamentária para o exercício financeiro de 2023; (Destacamos)

Registre-se que a redação original trazia o percentual a que se refere o inciso III do Art. 7º do presente PL no montante de **60% (Sessenta por cento)**.

Ora, é possível que durante a execução orçamentária surjam novas despesas, não previstas na LOA, ou de despesas previstas, mas com montante mal dimensionado e, para tanto, deve existir a previsão de abertura de créditos adicionais suplementares, destinados ao reforço de dotação orçamentária, cujas regras estão previstas nos artigos 40 a 46 da Lei nº 4.320/64.

Todavia, **o percentual de 60% (Sessenta por cento), como disposto na redação original, mostra-se irrazoável e elevado**, conforme vêm entendo os tribunais de contas do país, inclusive com recomendação para aprimoramento do planejamento, sendo importante citar o seguinte precedente:

PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXECUTIVO MUNICIPAL. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. ÍNDICES E LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. CONTROLE INTERNO. [...] RECOMENDAÇÕES. 1. **Mostra-se elevado o percentual de 30% para suplementação de dotações consignadas na Lei Orçamentária Anual**

³ Art. 75 - Os Projetos de Lei relativos ao Plano Plurianual, às Diretrizes Orçamentárias, **ao Orçamento Anual** e aos critérios adicionais, suplementares ou especiais, **devem observar as normas do processo legislativo ordinário**.

§ 1º - **O Poder Executivo Municipal encaminhará até o dia 1º de Outubro de cada ano à Câmara Municipal, o Projeto de Lei Orçamentária Anual**, cuja apreciação se dará no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias, devendo a Lei Orçamentária dele decorrente, ser encaminhada pelo Prefeito ao Tribunal de Contas dos Municípios até 30 de Dezembro.



CÂMARA MUNICIPAL

ITAIÇABA

VOCÊ FAZ PARTE DESTA CASA

por descharacterizar o orçamento público, que é instrumento de planejamento, organização e controle das ações governamentais. [...] [PCTAS EXECUTIVO MUNICIPAL n. 1054252. Rel. CONS. SUBST. VICTOR MEYER. Sessão do dia 12/09/2019. Disponibilizada no DOC do dia 07/10/2019.] (Destacamos)

Acrescente-se ainda que Lei Complementar nº 101/00 (LRF) exige responsabilidade, transparência e planejamento da Administração Pública na gestão de suas finanças, conforme art. 1º, § 1º, *verbis*:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição. § 1º **A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas**, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da segurança social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, **operações de crédito**, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (Destacamos)

Assim, após a Lei de Responsabilidade Fiscal, que exigiu dos gestores públicos municipais um melhor planejamento do gasto público, os tribunais de contas não têm mais admitido um percentual demasiadamente elevado para suplementação orçamentária, como proposto pelo Executivo na redação original do PL em destaque.

Portanto, os vereadores proponentes da Emenda Substitutiva em análise, no exercício do seu mister, fazem bem ao READEQUAR o percentual em questão para uma proporção de 13% (Treze por cento), o qual é mais RAZOÁVEL, protegendo as finanças públicas e ao mesmo tempo socorrendo os Poderes Executivo e Legislativo, em caso de eventualidades que mostrem a necessidade de reforçar as dotações orçamentárias.

Em segundo lugar, vejamos a alteração proposta pela Emenda Aditiva nº 001/2022 ao PL em análise:

Art. 8º – Fica o Chefe do Poder Executivo Municipal autorizado, mediante Lei específica para este fim, a realizar operações de créditos por antecipação da receita orçamentária, a partir do dia 10 de janeiro do exercício, mantidos os limites previstos na Constituição Federal, na Lei de Responsabilidade Fiscal e em resoluções senatoriais, as quais deverão ser liquidadas até o dia 10 de dezembro do mesmo exercício financeiro. (Destacamos).

Pois bem. Como bem pontuado pelos vereadores proponentes na justificativa da Emenda Aditiva referida, o texto legal, ainda mais de uma Lei Orçamentária Anual, deve



CÂMARA MUNICIPAL

ITAIÇABA

VOCÊ FAZ PARTE DESTA CASA

ser claro, ausente de ambiguidades ou contradição, sem falhas, além de harmônico bem como deve favorecer uma leitura sistemática.

Dito isto, o acréscimo da expressão “mediante Lei específica para este fim” no *caput* do Art. 8º do Projeto de Lei de nº 008/2022 cumpre a finalidade da clareza e da harmonia da redação legal, sem alterar em nada a substância do dispositivo, mas apenas explicitado o que estava implícito, dissipando eventual ambiguidade ou contradição e favorecendo a leitura sistemática do disposto acrescido com a legislação em questão.

Ademais, a Constituição Federal e Estadual, bem como a Lei orgânica determinam a autorização legislativa para a contratação de operações de crédito.

Por outro lado, vê-se, de logo, que o teor do artigo original é **seriamente problemático ao não explicitar a necessidade de autorização do Legislativo**, uma vez que os pedidos de autorização para a contratação de operações de crédito por antecipação de receita orçamentária pelos Municípios **devem ser instruídos obrigatoriamente com a autorização legislativa respectiva**, conforme o inciso I do art. 22 da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal combinado com o inciso II do art. 21 também da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, veja-se:

Art. 21. Os Estados, o Distrito Federal e **os Municípios encaminharão ao Ministério da Fazenda os pedidos de verificação de limites e condições para a realização das operações de crédito de que trata esta Resolução**, com a proposta do financiamento ou empréstimo **e instruídos com:** (Redação dada pela Resolução n.º 10, de 2010)

[...]

II - autorização legislativa para a realização da operação; (Destacamos)

Art. 22. Os pedidos de autorização para a contratação de **operações de crédito por antecipação de receita orçamentária** pelos Estados, pelo Distrito Federal e **pelos Municípios serão instruídos com:**

I - documentação prevista nos incisos I, II, IV a VIII e XI a XIII do art. 21; (Destacamos)

Portanto, é completamente pertinente a Emenda Aditiva nº 001/2022, **esclarecendo e harmonizando definitivamente** o texto da LOA-2023 com as resoluções senatoriais.

Em terceiro lugar, foi apresentada a Emenda Aditiva nº 002/2022, a qual **acrescenta rubrica orçamentária para a realização de concurso público no âmbito do Município de Itaiçaba, no entanto, sem que isso importe em aumento de despesa**



**CÂMARA
MUNICIPAL**
ITAIÇABA

VOCÊ FAZ PARTE DESTA CASA

De início, como foi feita redução orçamentária no projeto/atividade e fonte de recursos já devidamente relacionados na Emenda Aditiva em análise, **resta completamente superado** o óbice do art. 41, § 1º, inciso I da Lei Orgânica Municipal bem como o óbice do art. 89, inciso IV, alínea “a” do Regimento Interno desta Augusta Casa, os quais vedam aumentos de despesas.

Outrossim, como bem pontuado pelos vereadores proponentes na justificativa da Emenda Aditiva em discussão, a realização de concurso público é medida de extrema necessidade para o Município de Itaiçaba, o qual encontra-se com alto número de contratações temporárias, desvirtuando totalmente o caráter excepcional positivado no Art. 37, IX, da CF/88.

Ademais, como também dito na sua justificativa, a questão sobre a realização de concurso público no âmbito do Município de Itaiçaba é um assunto já foi debatido no plenário desta Casa Legislativa, sendo verificando a necessidade na realização de um orçamento mais discricionário que atenda as reais necessidades do nosso município, sendo assim, acrescemos referida ação governamental, visando uma melhor qualidade de vida para nossa população.

Importante ainda mencionar que o acréscimo de rubrica orçamentária para a realização de concurso público nesta Municipalidade é algo louvável, pois sabe-se que as contratações temporárias, para além de muitas vezes serem usadas de maneira desvirtuada, **importam em gastos futuros**, pois os contratados acionam o Poder Judiciário para pagamento de verbas trabalhistas, fazendo com que a Fazenda Pública destine quantias vultosas para pagamentos de precatórios, o que pode em algum momento significar aperto financeiro para o Tesouro Municipal.

Igualmente, o Ministério Público sempre fiscaliza tais contratações temporárias, constatando muitas vezes o desvio de finalidade das mesmas, pelo que os gestores públicos são responsabilizados em diversos âmbitos, inclusive com o Poder Judiciário sempre determinando a realização de concurso público, **que é a regra na Administração Pública**, algo que também decorre do princípio constitucional da legalidade.

A título de exemplo, vejamos o seguinte julgado recente do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará:

APELAÇÃO CÍVEL. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PRELIMINAR DE CERCEAMENTO DO DIREITO DE DEFESA AFASTADA. MÉRITO. CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS. NÃO



CÂMARA MUNICIPAL ITAIÇABA

VOCÊ FAZ PARTE DESTA CASA

VERIFICAÇÃO DA NECESSIDADE TEMPORÁRIA DE EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO. NULIDADE. DEVER DE REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO (ART. 37, INCISO II, DA CF/88). IMPOSSIBILIDADE DE CONDENAÇÃO DO MUNICÍPIO DE GROAÍRAS/CE NA OBRIGAÇÃO DE OFERTAR UM NÚMERO MÍNIMO DE VAGAS NO FUTURO EDITAL. PRECEDENTES. RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO. SENTENÇA REFORMADA EM PARTE. [...] 3. Já com relação ao mérito, não houve, por parte do Município de Groaíras/CE a demonstração da necessidade de atendimento de interesse público excepcional para a realização das diversas contratações temporárias de servidores ora questionadas pelo Parquet nesta ação. [...] 5. Daí por que era realmente o caso de decretação da nulidade de tais contratações temporárias realizadas, à época, fora das hipóteses admitidas, excepcionalmente, pela Constituição Federal de 1988. 6. Além disso, também procedeu corretamente o magistrado de primeiro grau, quando determinou imediata abertura de concurso público pelo Município de Groaíras/CE, para suprir toda e qualquer necessidade ordinária e permanente de mão-de-obra, porventura existente em seus quadros de pessoal. [...] 8. Destarte, deve a sentença ser reformada apenas nesta parte, permanecendo, no mais, totalmente inalterada, por seus próprios fundamentos. - Precedentes. - Recurso conhecido e parcialmente provido. - Sentença reformada em parte. ACÓRDÃO Vistos, relatados e discutidos os presentes autos de Apelação Cível nº 0001965-65.2013.8.06.0082, em que figuram as partes acima indicadas. Acorda a 3ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, por unanimidade, em conhecer apelação interposta, para afastar a preliminar suscitada e, no mérito, dar-lhe parcial provimento, reformando, em parte, a sentença proferida pelo magistrado de primeiro grau, nos termos do voto da Relatora. Fortaleza, 8 de novembro de 2021. DESEMBARGADORA MARIA IRACEMA MARTINS DO VALE Relatora. (TJ-CE - AC: 00019656520138060082 CE 0001965-65.2013.8.06.0082, Relator: MARIA IRACEMA MARTINS DO VALE, Data de Julgamento: 08/11/2021, 3ª Câmara Direito Público, Data de Publicação: 08/11/2021). (Destacamos)

Por fim, mostra-se indubitável a relevância social da presente proposição, e quanto à técnica legislativa, a matéria em questão mostra-se pronta para inserir-se no ordenamento jurídico municipal, **desde que observadas as emendas amplamente debatidas neste parecer, quais sejam, as emendas aditivas de nºs 001 e 002/2022 e a Emenda Substitutiva nº 001/2022.**

III – Opinião:

Em face do exposto, o Projeto de Lei ora analisado reveste-se de boa forma legal, jurídica e de boa técnica legislativa e, no mérito, também deve ser acolhido, observando-se as emendas multicitadas.

Por isso, **opinamos pela tramitação e aprovação do Projeto de Lei nº 008/2022 (LOA - 2023)**, de 29 de setembro de 2022, de autoria do Poder Executivo Municipal, **desde que observadas as emendas que foram, concomitantemente ao Orçamento Anual, objetos de análise do presente parecer**, todas de autoria dos

Av. Cel. João Correia, 381 - Centro. CEP 62820-000 – Itaiçaba – Ceará
CNPJ: 01.598.356/0001-31 E-mail: cmitaicaba@gmail.com
Fone fax: (88) 3410-1178



CÂMARA
MUNICIPAL
ITAIÇABA

VOCÊ FAZ PARTE DESTA CASA

vereadores Antoniel Max Silva Holanda, Rosembergue Alves de Holanda, José Ribamar Barros, Carlos Eduardo Peixoto Barros e Sheila Pereira Damasceno.

É o Parecer.

Itaiçaba, 25 de outubro de 2022.

Rosembergue Alves de Holanda

Relator da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final.

Sheila Pereira Damasceno

Relatora da Comissão de Finanças e Orçamento

VOTAÇÃO AO PARECER:

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL:

José Ribamar Barros	<input checked="" type="checkbox"/>	Aprovação	Desaprovação	Abstenção
Rosembergue Alves de Holanda	<input checked="" type="checkbox"/>	Aprovação	Desaprovação	Abstenção
Luís Nilson Moreira Freitas	<input checked="" type="checkbox"/>	Aprovação	Desaprovação	Abstenção

José Ribamar Barros

Presidente da CLJRF

Luís Nilson Moreira Freitas

Membro da CLJRF

Rosembergue Alves de Holanda

Relator da CLJRF



CÂMARA
MUNICIPAL
ITAIÇABA

VOCÊ FAZ PARTE DESTA CASA

COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO:

Luis Nilson Moreira Freitas	<input checked="" type="checkbox"/>	Aprovação		Desaprovação		Abstenção
Sheila Pereira Damasceno	<input checked="" type="checkbox"/>	Aprovação		Desaprovação		Abstenção
Rosembergue Alves de Holanda	<input checked="" type="checkbox"/>	Aprovação		Desaprovação		Abstenção

Luis Nilson Moreira Freitas

Presidente da CFO

Rosembergue Alves de Holanda

Membro da CFO

Sheila Pereira Damasceno

Relatora da CFO