



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

PARECER TÉCNICO – RESPOSTA AO OFÍCIO Nº 1679/2025-CCJR

I – RELATÓRIO

Em cumprimento à deliberação da Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCJR), foi expedido o **Ofício nº 1679/2025**, solicitando informações complementares ao Poder Executivo Municipal sobre os **Projetos de Lei nº 157/2025 e nº 158/2025**, referentes à contratação de operação de crédito para pagamento da **gratificação natalina (13º salário) dos servidores municipais**.

O Executivo apresentou resposta por meio do **Ofício nº 759/2025-GAPRE**, acompanhado de manifestações da Secretaria da Fazenda, Secretaria de Planejamento, Controle Interno e Procuradoria-Geral do Município (PROGEM).

Compete à CCJR avaliar se a resposta supre as exigências legais e regimentais que condicionam a regular tramitação das matérias.

II – ANÁLISE TÉCNICA

1. Estimativa de Impacto Orçamentário-Financeiro (arts. 16 e 17 da LRF)

A resposta contém apenas a indicação da **taxa de juros do Banrisul (2,69% a.m.)**, sem apresentar **memória de cálculo, cronograma de amortização ou estimativa do custo total da operação**.

Não foram informados os valores dos **encargos financeiros**, tampouco o impacto sobre os exercícios subsequentes, conforme exigem os arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Além disso, como **não é possível saber antecipadamente quais servidores optarão pelo empréstimo bancário e quais pelo parcelamento direto**, ambas as modalidades possuem **custos e encargos distintos** para a administração municipal.



Por essa razão, seria **imprescindível a elaboração de simulação no pior cenário financeiro**, contemplando o impacto máximo potencial das duas alternativas, a fim de mensurar com precisão o comprometimento da despesa pública e assegurar a **prudência fiscal e o planejamento adequado exigidos pela LRF**.

NÃO ATENDE AO ART. 16, I, DA LRF.

2. Compatibilidade com o PPA, LDO e LOA

A SEPLAN limitou-se a mencionar genericamente o Programa 4127 – Gestão de Recursos Humanos e a Ação 4183 – Folha de Pagamento, afirmando que a compatibilidade seria “evidente” e que bastaria à Comissão “consultar as peças orçamentárias” para constatar a cobertura da despesa.

Tal argumento **inverte a lógica da responsabilidade administrativa**, pois cabe ao Poder Executivo, enquanto autor da proposição legislativa, **demonstrar expressamente a compatibilidade da despesa com os instrumentos de planejamento — PPA, LDO e LOA** —, conforme determinam o art. 16, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal e o art. 12 da Lei nº 4.320/64.

O ônus da prova da adequação orçamentária não recai sobre o Poder Legislativo, e muito menos sobre uma Comissão Permanente, ainda mais em matéria tramitando sob regime de urgência ou urgência urgentíssima, com prazos exíguos.

Ademais, a tramitação acelerada não dispensa o cumprimento das exigências legais, que são de observância obrigatória e prévia à apreciação parlamentar.

Além disso, ainda que se trate de programa de apoio administrativo, de natureza contínua e não finalística, essa característica não dispensa a comprovação formal de compatibilidade com as metas e prioridades da LDO e com as dotações previstas na LOA.

A ausência dessa demonstração impede a aferição de legalidade e transparência da despesa e compromete a regularidade da instrução do processo legislativo, configurando falha grave de instrução orçamentária.



CÂMARA MUNICIPAL DE
URUGUAIANA
LEGISLATIVO ATUANTE. DEMOCRACIA PORTALECIDA

NÃO ATENDE AO ART. 16, II, DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, NEM AO DEVER DE INSTRUÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO.

3. Memória de Cálculo e Quantitativos

A **Secretaria da Fazenda** informou que o pagamento abrangeria todo o quadro funcional, utilizando **dados defasados de 2023**, sem apresentar o **número atualizado de servidores**, os **valores individuais** ou o **montante total da despesa projetada para 2025**.

Além disso, como **não é possível saber previamente** quais servidores optarão pelo **empréstimo bancário** e quais pelo **parcelamento direto**, ambas as modalidades implicam **custos e encargos distintos** para a administração municipal.

Diante dessa incerteza, seria **indispensável a elaboração de simulação financeira no cenário mais oneroso**, considerando a totalidade potencial de adesões a cada modalidade, de modo a **mensurar adequadamente o impacto orçamentário e assegurar a transparência e o planejamento fiscal** exigidos pela **Lei de Responsabilidade Fiscal** e pela **Portaria MOG nº 42/1999**.

NÃO ATENDE AOS REQUISITOS DE TRANSPARÊNCIA E PLANEJAMENTO PREVISTOS NA LRF E NA PORTARIA MOG Nº 42/1999.

4. Manifestação do Controle Interno (art. 59 da LRF)

O **Controle Interno** apresentou manifestação genérica, limitando-se a reproduzir trechos do **Relatório Quadrimestral de Contas de Governo**, sem realizar **qualquer análise específica da operação de crédito** objeto do ofício da Comissão.

O documento **não examina o impacto orçamentário-financeiro** da medida, a **compatibilidade com as metas fiscais**, nem a **legalidade da assunção de encargos financeiros** decorrentes da contratação do empréstimo ou do parcelamento proposto.

Ainda que reconheça a existência de **superávit** nas contas municipais, o parecer **não demonstra vínculo** entre esse resultado e a **viabilidade da operação**, tampouco se



manifesta sobre os riscos fiscais, a adequação à LDO vigente ou o cumprimento do art. 59, §1º, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que impõe ao sistema de controle interno o dever de verificar a legalidade, legitimidade e economicidade de atos que impliquem aumento ou alteração de despesa pública.

Além disso, a alegação do Executivo de que a antecipação do 13º salário mediante empréstimo é “usual e normal” e adotada por “8 em cada 10 prefeituras” não supre a exigência legal de planejamento.

A reiteração de uma prática irregular não a torna legítima, sobretudo quando envolve juros e encargos financeiros suportados pelo erário para custear despesa obrigatória e previsível, em violação ao princípio do planejamento (art. 37, caput, CF/88) e aos arts. 16 e 17 da LRF.

Trata-se, portanto, de expediente excepcional e oneroso, que não pode ser naturalizado como política orçamentária permanente, pois transfere à coletividade o custo da falta de provisão prévia, configurando falha de gestão e ausência de planejamento fiscal, conforme reconhecido pelo próprio Controle Interno, que classificou a antecipação do 13º salário mediante empréstimo como “medida excepcional” adotada em razão de dificuldades financeiras.

Tal reconhecimento reforça o entendimento de que a prática não se enquadra em política fiscal regular ou sustentável, e que sua reiteração anual evidencia planejamento orçamentário deficiente, em desconformidade com os arts. 16, 17 e 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal e com o princípio constitucional do planejamento (art. 37, caput, CF/88).

NÃO CUMPRE A EXIGÊNCIA DO ART. 59, §1º, II, DA LRF.

5. Parecer Jurídico da Procuradoria-Geral do Município

O Parecer nº 135/2025 – PROGEM não analisou o mérito jurídico, constitucional ou orçamentário da operação de crédito em exame.



Em vez de examinar a **legalidade, finalidade e compatibilidade fiscal** da medida, o documento **restringe-se a questionar a competência da Comissão de Constituição, Justiça e Redação para solicitar informações complementares**, sustentando que a emissão de parecer jurídico seria facultativa se não requisitada formalmente pelo Prefeito.

Tal entendimento, contudo, **não procede.**

Compete à CCJR verificar a **regularidade formal e material da proposição legislativa**, incluindo o cumprimento das **exigências legais mínimas** que condicionam sua tramitação, ainda que **sem adentrar no mérito financeiro** da operação.

A análise da CCJR abrange, portanto, a **existência e suficiência da documentação prevista em lei** — como a estimativa de impacto, a compatibilidade com o PPA, LDO e LOA e a manifestação do controle interno —, requisitos indispensáveis à legalidade do processo legislativo e à observância da **Lei de Responsabilidade Fiscal**.

Ao omitir-se sobre esses aspectos, o parecer da PROGEM **desvia-se do objeto do ofício e não cumpre a função de controle preventivo de legalidade** que se espera da Procuradoria-Geral do Município, especialmente em proposição que implica **contratação de operação de crédito e assunção de encargos financeiros pelo erário**.

NÃO SUPRE O ITEM SOLICITADO.

6. Justificativa de Frustração de Receita

A Secretaria da Fazenda anexou apenas recorte isolado do sistema SIAPC, demonstrando **variação genérica de receita**, sem identificação das fontes ou rubricas específicas atingidas, sem demonstrativo comparativo com o exercício anterior e sem **comprovação documental do fato gerador que caracterize efetiva queda de arrecadação**.

A simples oscilação de valores no sistema contábil **não comprova frustração de receita**, sobretudo quando não acompanhada de análise das causas, série histórica e reflexo sobre o resultado orçamentário.



A ausência desses elementos impede verificar se a situação alegada se enquadra nas hipóteses de desequilíbrio previstas no **art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal**, impossibilitando o exame da pertinência e necessidade da operação de crédito proposta.

NÃO ATENDE AO REQUISITO DE COMPROVAÇÃO TÉCNICA DE FRUSTRAÇÃO DE RECEITA EXIGIDO PELA LRF.

III – CONCLUSÃO

Após análise comparativa entre o **Ofício nº 25/2025-CCJR** e a resposta do Executivo (Of. 759/2025-GAPRE), conclui-se que as informações apresentadas não suprem as exigências legais e regimentais para apreciação dos Projetos de Lei nº 157/2025 e nº 158/2025.

As respostas são **genéricas e incompletas**, não apresentando comprovação de:

- estimativa de impacto orçamentário-financeiro (art. 16, I, LRF);
- declaração de compatibilidade com PPA, LDO e LOA (art. 16, II, LRF);
- manifestação técnica do Controle Interno (art. 59, §1º, II, LRF);
- nem análise jurídica sobre constitucionalidade e finalidade da operação.

Dessa forma, **mantém-se inviabilizada a análise técnica e jurídica dos projetos**, devendo o Executivo **complementar a documentação** conforme os itens originalmente requisitados pela Comissão.



IV – PARECER

Diante do exposto, a Comissão de Constituição, Justiça e Redação **opina pela devolução dos Projetos de Lei nº 157/2025 e nº 158/2025 ao Poder Executivo, para complementação das informações obrigatórias, nos termos dos arts. 16, 17 e 59 da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) e do art. 99 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Uruguaiana.**

Uruguaiana, 13 de outubro de 2025.

Stella Luzardo Alves
Vereadora Stella Luzardo Alves

Membro da Comissão de Constituição, Justiça e Redação

Cartrone
Anger
Deborah

De acordo
L-F L Brailo
Stella L.A.