



Parecer Jurídico 62/2017 - Procuradoria Geral

Referência: Projeto de Lei nº 48/2017

Autoria: Executivo Municipal

Ementa: Estima a Receita e fixa a Despesa do Município para o exercício financeiro de 2018.

I – RELATÓRIO

Foi encaminhado à Procuradoria Jurídica desta Casa, para emissão de Parecer, o Projeto de Lei nº 48/2017, de autoria do Executivo Municipal, que estima a Receita e fixa a Despesa do Município para o exercício financeiro de 2018.

O projeto de lei contempla a lei orçamentária para o exercício de 2018, conforme determina a Constituição Federal e o artigo 96, inciso III da Lei Orgânica do Município.

Na justificativa, aduz o proponente que foi realizada a audiência pública referente ao processo de elaboração do orçamento municipal, conforme determina o art. 48, I, da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

Acompanha ao Projeto:

I – Demonstrativo da receita e da despesa do Município para o exercício a que se refere a proposta e os dois seguintes, a receita realizada dos três últimos exercícios encerrados e a prevista para o ano corrente;

II - Metodologia e premissa de cálculos realizados, nos termos do que dispõe o art. 12 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF);

III – Demonstrativo da Receita Corrente Líquida (RCL) projetada para 2018 (LRF, art. 12, § 3º);

IV – Anexos orçamentários 1, 2, 6, 7, 8 e 9 da Lei nº 4.320, de 1964;



V - Descrição sucinta de cada unidade administrativa e de suas principais finalidades com indicação da respectiva legislação (parágrafo único do art. 22 da Lei nº 4.320, de 1964);

VI - Quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação (inciso III, do § 1º, do art. 2º da Lei nº 4.320, de 1964);

VII - Quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais (inciso I, do § 2º do art. 2º da Lei nº 4.320, de 1964);

VIII - Demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia da receita (LRF, art. 5º, II)

IX - Demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado (LRF, art. 5º, II);

X - Anexo de compatibilidade do orçamento com o anexo de metas fiscais (LRF, art. 5º, I);

XI – Anexo demonstrativo da despesa com pessoal do Executivo, do Legislativo e consolidado do Município orçado para 2018;

XII – Relação dos compromissos (convênios e contratos) firmados para 2018 com os respectivos créditos orçamentários;

XIII – Anexo demonstrativo da receita e da despesa por destinação e fonte de recursos.

XIV – Anexo com os Programas de Governo para 2018 (Programas Temáticos e Programas de Gestão e Manutenção).

XV – Anexos de Riscos Fiscais e providências.

Ainda, acompanha material publicitário quanto a divulgação e agendas de várias audiências públicas realizadas, com as respectivas datas, locais e lista de presenças.



O PL foi protocolado nesta Casa em 30/10/2017, tempestivamente, vez que o prazo regulamentar pela Lei Orgânica é 30 de outubro, anualmente (Lei Orgânica, art. 96, III).

É o breve relato dos fatos.

Atendidos os requisitos regimentais, está a proposição ora referida, em condições de análise.

É o que basta a relatar. Passa-se a fundamentar:

II – DA ANÁLISE JURÍDICA

2.1 Da Técnica Legislativa adequada

Para que o processo legislativo possa ter a qualidade exigida pelos cidadãos, necessário que seja tecnicamente adequado. A Constituição Federal previu em seu artigo 59, parágrafo único, que disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, normatizado através da Lei Complementar nº 95/1998.

No caso pontual, observamos que o PL ora em análise possui a epígrafe, a ementa, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas, e segue a estrutura disposta em artigos, incisos, parágrafos e alíneas, distribuídos em capítulos e seções, atendendo as normas técnicas exigidas na LC nº 95/1998.

2.2 Da Competência e Iniciativa

O projeto versa sobre a LOA – Lei Orçamentária Anual, que é o instrumento de planejamento utilizado pelos governantes para gerenciar as receitas e despesas públicas em cada exercício financeiro, sendo elemento fundamental na gestão de recursos públicos, uma vez que sem ele o administrador não recebe autorização para executar o orçamento.



Assim, o orçamento concede prévia autorização ao ente da Federação para que este realize receitas e despesas em um determinado período.

Neste sentido, a iniciativa para deflagrar o processo legislativo está corretamente exercida, porquanto pertence ao Poder Executivo Municipal a competência privativa para iniciar o processo, nos termos da Constituição Federal, art. 165, III, senão vejamos:

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

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

Quanto à competência, encontramos na Lei Orgânica Municipal os seguintes dispositivos:

“Art. 35 Compete à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito:

I – legislar sobre todas as matérias atribuídas ao Município pelas |Constituições da união e do Estado e por esta lei orgânica:

II – votar:

(...)

c) Os orçamentos anuais;”

Art. 60 Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

XII – enviar à Câmara Municipal as propostas orçamentárias nos prazos previstos em lei;

Art. 89 As leis de iniciativa do Poder Executivo municipal estabelecerão:

(...)

III – os orçamentos anuais;;

(...)

§ 2º. A Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública municipal, incluindo as despesas de capital para o



exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual e disporá sobre as alterações na legislação tributária.

§ 4º. Os planos e programas serão elaborados em consonância com o Plano Plurianual e apreciados pelo Poder legislativo Municipal. (...)”

Art. 96. Os Projetos de lei do Plano Plurianual, de Diretrizes orçamentárias e Orçamentos Anuais serão enviados pelo Prefeito ao Poder legislativo nos seguintes prazos:

(...)

III – Projeto de lei dos Orçamentos Anuais, até de 30, de outubro de cada ano;

Art. 97. Os Projetos de Lei de que trata o artigo anterior, após apreciação pelo Poder Legislativo, deverão ser encaminhados para sanção nos seguintes prazos:

(...)

II – Os Projetos de Lei dos Orçamentos Anuais, até 15 de dezembro de cada ano.

Desta forma, o presente PL encontra-se em conformidade com as normas legais vigentes, por ser de competência do Poder Executivo a apresentação da LOA – Lei Orçamentária Anual, que fixa as receitas e as despesas no município para o próximo exercício, **NÃO** se registrando, desta forma, qualquer vício de origem na presente propositura, sendo cabível ao Chefe do Poder Executivo iniciar o processo legislativo conforme se apresenta.

2.3 Da constitucionalidade e legalidade

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é uma lei elaborada pelo Poder Executivo, que estabelece as receitas e despesas que serão realizadas no próximo ano.

O orçamento anual visa concretizar os objetivos e metas propostas no Plano Plurianual (PPA), segundo as diretrizes estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).



O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) são as três leis que regem o ciclo orçamentário – são estreitamente ligadas entre si, compatíveis e harmônicas. Elas formam um sistema integrado de planejamento e orçamento, reconhecido na Constituição Federal, que deve ser adotado pelos municípios, pelos Estados e pela União.

A Constituição Federal determina aos Entes Federados, a elaboração de planos plurianuais, constituído de diretrizes gerais, conjunto de objetivos e metas da área pública para investimentos e para programas de duração continuada, e diretrizes orçamentárias, metas e prioridades da área pública para orientar a formação dos orçamentos anuais, objetivando maior integração entre o planejamento de longo prazo e a elaboração e execução dos orçamentos anuais.

A disciplina legal encontra-se, além da Constituição Federal, no Decreto Federal nº 2.829, de 29 de outubro de 1998, e na Portaria Nº 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e na Lei Orgânica Municipal. Essa normatização visa à modernização da Administração Pública, conduzindo-a a integrar planejamento e orçamento com menor burocracia e melhor gerenciamento, orientando-se para o atendimento de metas efetivamente esperados pela comunidade, com absoluta transparência.

A LOA é, portanto, uma lei que autoriza o Executivo a gastar os recursos arrecadados para manter a administração, pagar os credores e fazer investimentos. A LOA materializa as diretrizes do direcionamento de gastos e despesas do governo, indicando qual será o orçamento público disponível para o próximo ano. A quantidade e a qualidade dos gastos e investimentos indicam qual o nível de prioridade em investir naquela área para que o plano estratégico alcance os resultados esperados.

A previsão das diretrizes orçamentárias encontra-se no artigo 165, I, da CF e a sua abrangência no §§ 5º a 8º do mesmo artigo, que dispõe:



§ 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.

§ 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.

O constituinte originário confiou na importância do plano plurianual e buscou a sua efetividade, determinando, por exemplo, que nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão sob pena de crime de responsabilidade, conforme redação do art. 167, § 1º, C.F, assim disposto:

Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

...

§ 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

Neste contexto surge a lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que passa a ser o código de conduta para os administradores públicos de todo o país. Com estas novas regras, os governantes, sejam eles da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios terão que obedecer, sob pena de



severas sanções, aos princípios do equilíbrio das contas públicas, de gestão orçamentária e financeira responsável, eficiente e eficaz, sobretudo, transparente. A LRF assim dispõe:

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;

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)

Art. 6º (VETADO)

Art. 7º O resultado do Banco Central do Brasil, apurado após a constituição ou reversão de reservas, constitui receita do Tesouro Nacional, e será transferido até o décimo dia útil subsequente à aprovação dos balanços semestrais.



§ 1º O resultado negativo constituirá obrigação do Tesouro para com o Banco Central do Brasil e será consignado em dotação específica no orçamento.

§ 2º O impacto e o custo fiscal das operações realizadas pelo Banco Central do Brasil serão demonstrados trimestralmente, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias da União.

§ 3º Os balanços trimestrais do Banco Central do Brasil conterão notas explicativas sobre os custos da remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional e da manutenção das reservas cambiais e a rentabilidade de sua carteira de títulos, destacando os de emissão da União.

O capítulo IX da Lei de Responsabilidade Fiscal refere-se a transparência, controle e fiscalização e estabelece regras e procedimentos para a confecção e divulgação de relatórios e demonstrativos de finanças públicas, a fiscalização e o controle, visando permitir ao cidadão avaliar através da informação disponibilizada em relatórios, o grau de sucesso obtido pela administração das finanças públicas, particularmente a luz das normas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Observamos que o texto expresso da LRF assim endossa:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam ao disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: [...] II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.



Na Constituição Estadual, a exigência da LOA está prevista no art. 149, *ex positis*:

“Art. 149. A receita e a despesa públicas obedecerão às seguintes leis, de iniciativa do Poder Executivo: (Vide Lei Complementar n.º 10.336/94)

I - do plano plurianual;

II - de diretrizes orçamentárias;

III - dos orçamentos anuais.

§ 1.º A lei que aprovar o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas, quantificados física e financeiramente, dos programas da administração direta e indireta, de suas fundações, das empresas públicas e das empresas em que o Estado detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto.

§ 2.º O plano plurianual será elaborado em consonância com o plano global de desenvolvimento econômico e social do Estado, podendo ser revisto quando necessário.”

Entretanto, salienta-se que a LOA deve apresentar Anexos, que atendam os requisitos básicos e estruturais exigidos na norma legal, em conformidade com o que preceitua o art. 5º, da LRF, e em cumprimento ao disposto no art. 165, § 5º a 8º, da Constituição Federal, o que se evidencia neste PL, vez que apresentados de acordo com as exigências legais.

Denota-se, todavia, a ausência das Atas dos Conselhos deliberativos, referente aos Programas dos seus respectivos Fundos Municipais, em conformidade com art. 36 da lei nº 8.080/90 (saúde); lei 11.494/2007, art. 24, § 9º (Educação) e Resolução 33/2012, art. 84 (Assistência Social), o que foi requerido por e-mail à Procuradoria Municipal encaminhar.

Alerta-se, ainda, que o prazo para sanção da LOA, previsto na lei Orgânica do Município (art. 97, II), é 15 de dezembro de cada ano, razão pela qual o referido PL deve ser levado à Plenário na próxima sessão ordinária do dia 11/12/2017 para votação, com realização de sessão extraordinária antes de 15/12/2017 .



Por fim, em atendimento à Lei 10.257/2001, art. 44 e Lei Complementar nº 101/2000, art. 48, registra-se que a audiência pública obrigatória no Poder Legislativo foi realizada dia 29/11/2017, às 17 horas, no Plenário do Legislativo, atendendo as normas legais vigentes.

Oportuno referir, ainda, que foi aprovada em primeiro turno, no dia 04/12/2017, as emendas à Lei Orgânica Municipal, que possibilitarão a partir de 2018 implementar as emendas impositivas através do Poder legislativo. As referidas emendas poderão ser apresentadas neste PL, através da CCJR, se for assim desejado pelos nobres vereadores, para implementação em 2018, observada a aprovação do texto em segundo turno, previsto para o dia 18/12/2017.

O texto aprovado em primeiro turno assim dispõe:

“Art. 100. Os Projetos de Lei relativos ao Plano Plurianual, às Diretrizes Orçamentárias, ao Orçamento Anual e aos créditos adicionais suplementares e especiais serão apreciados pela Câmara Municipal, na forma do Regimento Interno.

(...)

§9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de um inteiro e dois décimos por cento da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

§10. A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no §9º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso III do § 2º do art. 198 da Constituição Federal, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.

§11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a um inteiro e dois décimos por cento da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165 da Constituição Federal.

§12. As programações orçamentárias previstas no § 9º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.

§13. Quando o Município for o destinatário de transferências obrigatórias da União, para a execução de programação de emendas parlamentares, estas não integrarão a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 169 da Constituição Federal.



III - CONCLUSÃO

Por todo o exposto, no aspecto jurídico, em observância aos princípios constitucionais vigentes, conclui-se que o PLO 048/2017 atende as normas legais impostas, estando presentes a legalidade e constitucionalidade.

Por todos os fundamentos acima apresentados, esta Procuradoria exara **Parecer jurídico favorável** a sua tramitação, observando a ausência das Atas dos Conselhos deliberativos do Município, que deixaram de acompanhar o PL.

Destarte, encaminha-se a Comissão de Constituição, Justiça e Redação para posterior deliberação, e aos nobres *edís* para análise de mérito, no que couber.

É o parecer que submeto à consideração.

Gramado, 06 de dezembro de 2017.

Sônia Regina Sperb Molon

Procuradora Geral

OAB/RS 68.402