



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 021/2017

PARECER JURÍDICO PRÉVIO Nº 061/2017

**PARECER JURÍDICO PRÉVIO AO PROJETO
DE LEI Nº 015/2017, QUE DISPÕE SOBRE
AS DIRETRIZES PARA A ELABORAÇÃO DA
LEI ORÇAMENTÁRIA DE 2018 E DÁ
OUTRAS PROVIDÊNCIAS.**

1) RELATÓRIO

Foi encaminhado por meio do Memo nº 014/2017 – Apoio Adm PG/CMP, o Projeto de Lei nº 015/2017, que dispõe sobre as Diretrizes para a Elaboração da Lei Orçamentária de 2018 e dá outras providências, que por força do § 1º do art. 241 do Regimento Interno desta Casa, haverá que ser exarado Parecer Jurídico Prévio.

Em suas considerações o Autor justifica que a proposição é norma de caráter obrigatória nos termos do art. 165, § 2º da Constituição Federal, da Lei Federal nº 4.320/64, bem como da Lei Orgânica Municipal.

Ressalta ainda que: *“um dos essenciais objetivos da nossa administração é o compromisso com a transparência e com o controle social, buscando aprimorar a prestação de serviços, coerentes às demandas e necessidades dos cidadãos, criando valor público e resultados concretos à população”*.

É o breve relatório.

2) FUNDAMENTAÇÃO

Importa mencionar em princípio, que a fase de Parecer Prévio implica o recebimento regular da Proposição, aferida pela Diretoria Legislativa com base nos critérios estabelecidos no art. 196 do Regimento Interno, inclusive com relação ao acompanhamento obrigatório de cópia digitalizada, inclusive dos anexos, quando for o caso.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias — a LDO — foi uma inovação da legislação brasileira, cujo desenho surgiu durante os trabalhos da Assembleia Constituinte, sendo introduzida em nosso ordenamento jurídico pela Constituição de 1988, e seu papel tem sido cada vez mais relevante na condução dos rumos das finanças públicas.

Prevista no artigo 165, parágrafo 2º da Constituição Federal, tem por função estabelecer anualmente as metas e prioridades da administração pública para as despesas de capital e programas de duração continuada.

1



Trata-se de norma obrigatória para todos os entes federados, e compõe o sistema uniforme em nossa federação de planejamento da ação governamental, figurando, por assim dizer, como “elo de ligação” entre o plano plurianual, com previsão para quatro anos, e a lei orçamentária, que fixa as receitas e despesas de cada ano.

A iniciativa desta proposição é de autoria exclusiva do Executivo (art. 100, II da Lei Orgânica), tendo o projeto consubstanciado essa exigência. Atendeu também a exigência temporal determinada pelo art. 105 da Carta Municipal.

No espírito do que determinou a Carta Magna (art. 165, § 2º), a Lei Orgânica Municipal assim delineou sobre a LDO (art. 100, § 2º):

§ 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, bem como orientará a elaboração da lei orçamentária anual e disporá sobre as alterações na legislação tributária.

2.1 – Do Projeto de Lei

A propositura é composta dos seguintes capítulos: 1) disposição preliminar; 2) das prioridades e metas da administração pública municipal; 3) da estrutura e da organização dos orçamentos; 4) das diretrizes para a elaboração e execução dos orçamentos do Município e suas alterações; 5) das disposições relativas às despesas do Município com pessoal e encargos sociais; 6) das disposições sobre alterações na legislação tributária do Município; 7) das disposições gerais.

Compõe ainda dos seguintes anexos: 1) metas e prioridades da administração pública municipal; 2) metas anuais; 3) metas fiscais; 4) riscos fiscais e; 5) demais demonstrativos de receitas e despesas.

No tocante à técnica legislativa, escoreito o projeto.

2.1.1 – Dispositivos dispensáveis

As normas constituídas pelos arts. 11 a 14, determinando como os órgãos internos do Executivo devem proceder com relação a obedecer prazos para conclusão das suas propostas orçamentárias, não são normas que devam figurar em lei, mas em Portaria expedida pelo Chefe do Executivo, já que a Portaria é, no Direito administrativo brasileiro, ato jurídico originário do Poder Executivo, que contém ordens/instruções acerca da aplicação de leis ou regulamentos e ainda recomendações de caráter geral e normas sobre a execução de serviços.

Portanto, dispensáveis no presente Projeto de Lei, já que as normas ali constantes são normas que dizem respeito à organização interna do própria Poder Executivo e, portanto, caberia a este, por instrumento interno próprio, exigir dos seus órgãos subordinados o cumprimento de prazos.

2.1.2 – Dispositivos inúteis

O Projeto também apresenta alguns artigos inúteis, especificadamente os arts. 36, 37 e 44, senão vejamos:

"Art. 36. Quando da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2018, a previsão de receita e a fixação de despesa poderão ser modificadas em vista dos parâmetros utilizados na atual projeção sofrerem alterações conjunturais, podendo as metas fiscais ser ajustadas, conforme justificativa."

"Art. 37. O chefe do Poder Executivo poderá propor, através de projeto Lei específico, alterações na Lei Orçamentária Anual."

"Art. 44. A Lei Orçamentária poderá conter autorização para contratação de operações de crédito pelo Poder Executivo, a qual ficará condicionada ao atendimento das normas estabelecidas na Lei Complementar nº 101/2000 e suas alterações, e nas Resoluções do Senado Federal nº 40/2001 e suas alterações, e 43/2001 e suas alterações."

O artigo 36 fala que quando da elaboração do PLOA a previsão da receita e a fixação da despesa poderão ser modificadas... Na fase de elaboração o Executivo poderá modificar como quiser a proposta orçamentária em vista de alterações conjunturais, até porque na fase de elaboração, a proposta ainda se encontra com o Executivo.

O artigo 37 fala que o Executivo poderá propor, através de projeto Lei específico, alterações na Lei Orçamentária Anual. É evidente que sim. Isso faz parte do princípio da continuidade das leis, segundo o qual uma lei vigorará até que outra a revogue ou modifique:

"Art. 2º. Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue."

(DECRETO-LEI Nº 4.657, DE 4 DE SETEMBRO DE 1942, Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro.)

Já o artigo 44 diz que a Lei Orçamentária poderá conter autorização para o Executivo contrair operações de crédito. Isso já está cristalizado e garantido desde 1.964 pela Lei Federal 4.320 em seu art. 7º:

"Art. 7º. A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para:

I - (...);

II - Realizar em qualquer mês do exercício financeiro, operações de crédito por antecipação da receita, para atender a insuficiências de caixa."

Portanto, despidiendo a figuração destes artigos no projeto de lei, assim como os arts. 11 a 14, pois não contribuem em nada com a proposição legislativa, gerando tão somente o efeito de avoluma-la.

2.1.3 – Emenda ao artigo 22

O art. 22 do Projeto de Lei está assim grafado:

"Art. 22. As codificações de modalidade de aplicação e das fontes de recursos aprovadas na Lei Orçamentária e em seus créditos adicionais poderão ser alteradas para atender as necessidades de execução e dar maior transparência à execução orçamentário-financeira." (grifei).

Penso que o artigo 22 do Projeto de Lei deverá sofrer emenda aditiva para acrescer ao seu final, a seguinte expressão: "**desde que previamente autorizado por lei pelo Legislativo**".

Pelo dispositivo transcrito acima e, se aprovado como está, estará o Legislativo dando uma autorização em branco e antecipada para que o Executivo, por si só, altere as codificações de modalidade e fontes de recursos da Lei Orçamentária e ainda dos futuros créditos adicionais.

A autorização nos termos pleiteados ferre o princípio da transparência administrativa que se apresenta como um dos pilares do Estado Democrático de Direito, servindo como importante ferramenta de equilíbrio da relação entre a Administração Pública e seus administrados.

Este princípio, que tem como seus principais aliados a publicidade e o direito de acesso a informação, funciona como um importante meio de controle exercido pelo cidadão na medida em que proporciona a este a possibilidade de fiscalizar a atividade administrativa, assim, caracteriza-se como instrumento organismo da democracia.

Pode-se definir transparência da gestão como a atuação do órgão público no sentido de tornar sua conduta cotidiana, e os dados dela decorrentes, acessíveis ao público em geral. Suplanta o conceito de publicidade previsto na Constituição Federal de 1988, pois a publicidade é uma questão passiva, de se publicar determinadas informações como requisito de eficácia. A transparência vai mais além, pois se detém na garantia do acesso as informações de forma global, não somente aquelas que se deseja apresentar.

A transparência não é um fim em si mesmo, e sim um instrumento auxiliar da população para o acompanhamento da gestão pública (HAGE, 2010)¹. Ela permite que a gestão seja cotejada e avaliada cotidianamente e possui um caráter preventivo, inibindo situações de desvio e malversação de recursos. A falta de transparência na gestão é um forte indicativo de práticas comprometedoras (TREVISAN et alli, 2003)². Sem transparência, caminha as escuras o controle social e o próprio governante pode deixar de captar situações indesejáveis na máquina estatal por ele comandada.

A peça orçamentária é um instrumento de planejamento que traduz todos os investimentos que o Poder Público fará no município no período de um ano e, por entender a importância de suas consequências para a vida do cidadão foi que o Legislador Federal determinou que nas suas fases de elaboração e discussão haja a participação popular por meio de audiências públicas (art. 48, § 1º, inciso I da Lei Complementar 101/2000 - LRF). Importa lembrar que o Orçamento e a LDO estão entre os instrumentos de transparência na gestão fiscal. (art. 48, *caput*, da Lei Complementar 101/2000 - LRF).

Se para aprovar o orçamento há que ter a aquiescência do Legislativo por meio de Lei, para mudar ou fazer alterações no mesmo, por lógico, há que também o Legislativo aquiescer sobre as mudanças e ou alterações.

Forte nesses argumentos, não há como prosperar o art. 22 do presente Projeto sem que se faça uma emenda aditiva.

Nesse passo, SUGIRO à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, caso entenda e aquiesça com os argumentos acima delineados, que proceda a feitura de Emenda Aditiva ao art. 22, fazendo constar ao final de seu texto, a seguinte expressão: **“, desde que previamente autorizado por lei pelo Legislativo”**.

2.1.4 – Da Inconstitucionalidade do artigo 24 e consequente Emenda Supressiva

O art. 24 do Projeto de Lei está assim regrado:

“Art. 24. O Poder Executivo, autorizado por lei específica, poderá mediante decreto transpor, remanejar ou transferir, total ou

¹ HAGE, Jorge. O governo Lula e o combate a corrupção. 1. ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010.

² TREVISAN, Antoninho Marmo; CHIZZOTTI, Antonio; IANHEZ, João Alberto; CHIZZOTTI, José; VERILLO, Josmar. O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil. Cotia: Ateliê Editorial, 2003.

parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na Lei Orçamentária e em seus créditos adicionais em decorrência da extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos e entidades, bem como de alterações de suas competências ou atribuições, mantidas a estrutura programática. (grifei)

Parágrafo único. A transposição, a transparência ou remanejamento de que trata o *caput* não poderá resultar em alteração dos valores das programações aprovadas na Lei Orçamentária de 2018 ou em seus créditos adicionais."

A norma acima transcrita é claramente inconstitucional e contrária também a dispositivo expresso na Lei Orgânica Municipal, senão vejamos.

A Constituição Federal de 1.988 em seu art. 167, inciso VI assim determina:

Art. 167. São vedados:

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

Igualmente a Lei Orgânica municipal prescreve em seu art. 103, inciso IX:

Art. 103. É vedado:

IX transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa.

No dispositivo do Projeto de Lei, o que está em dissonância com a Constituição e com a Lei Orgânica é que o Executivo quer uma autorização do Legislativo para ele (Executivo) fazer, por meio de decreto, a transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, ou de um órgão para outro.

Pelos dispositivos da Carta Magna e da Lei Orgânica não há a mínima possibilidade de isso ocorrer. Não há como autorizar do Executivo a fazer por meio de decreto.

O que tem que ocorrer é o Executivo fazer um Projeto de Lei propondo a a transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra na administração municipal e enviar ao Legislativo para que este aprove ou não.

Isso faz toda a diferença, pois privilegia, mais uma vez o princípio da transparência.

Pelos motivos expostos, **SUGIRO** à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, caso entenda e aquiesça com os argumentos acima delineados, que proceda a feitura de Emenda Supressiva ao art. 24 do Projeto de Lei.

2.2 – Da falta de demonstração nos autos do cumprimento das disposições contidas no art. 48, caput e art. 48, § 1º, inciso I, ambos da Lei Complementar 101/2000 – LRF.

Merece destaque a inobservância à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que "estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade

na gestão fiscal e dá outras providências”, lei complementar de caráter nacional que institui imposições normativas obrigatórias a União, aos Estados, ao Distrito Federal, e **aos Municípios**, conforme disposição expressa no artigo 1º (**tratando-se pois de norma nacional obrigatória a todos os entes da federação**), sob as penas previstas no artigo 73 do mesmo diploma legal (Processo crime com base no Decreto Lei nº 2.848/1940 – Código Penal -; Lei nº 1079/1950; Decreto Lei nº 201/67 (Responsabilidade de Prefeitos e Vereadores); Lei nº 8.429/2, e demais normas pertinentes.

De se notar que a Lei de Diretrizes Orçamentárias, em verdade, deixou de ser mera peça de planejamento, passando a ter diretrizes **concretas** para a elaboração da futura peça orçamentária, motivo pelo qual os ditames da Lei Complementar Federal nº 101, de 04/05/2000, não podem ser ignorados, sob pena de responsabilidade criminal e de improbidade.

A Lei de Responsabilidade Fiscal trata da transparência na gestão fiscal no art. 48, nos seguintes termos:

“Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. (grifei)

§ 1º A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016) (grifei)

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (grifei)

O dispositivo começa dizendo que são instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias. Diz ainda que a transparência será assegurada também mediante a realização de audiência públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Compulsando os autos não verifico presente quaisquer das exigências de transparência da gestão fiscal delineadas no dispositivo acima mencionado, mesmo tendo o Executivo assegurado em sua justificativa de que um dos essenciais objetivos da administração é o compromisso com a transparência e com o controle social...

A Constituição Brasileira de 1988 traz em seu texto alguns princípios norteadores da atividade administrativa pelos quais os agentes da Administração pública devem pautar seus atos. Nesse contexto, ressalta-se que todos os princípios que se encontram, expressa ou implicitamente inseridos no texto constitucional, são normas jurídicas postas à observância insuperável e incontornável da sociedade estatal (MARTINS, 2010, p. 32)³.

A transparência administrativa é elementar para a concretização do Estado Democrático de direito uma vez que a participação dos administrados se coaduna com os ditames e garantias decorrentes deste ideal que é marcado pela segurança e lisura das relações. Nesse sentido, Martins Junior (2010, p 35) leciona que o princípio da transparência administrativa é inerente ao princípio democrático e é resultado expresso

³ MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Transparência Administrativa: publicidade, motivação e participação popular. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

dos princípios da publicidade, da motivação e da participação popular. O autor pontua ainda, que esses princípios apontam para a visibilidade da atuação administrativa e fazem surgir regras que se revelam verdadeiros instrumentos controle da transparência, legalidade, moralidade e probidade na gestão de coisa pública.

O princípio da transparência, quando promovido, possibilita que o indivíduo cidadão tenha acesso aos atos praticados pela Administração Pública, ou seja, é através da divulgação e publicitação desses atos, que a sociedade poderá exercer seu direito de fiscalizar, avaliar e cobrar da Administração Pública que seus direitos e anseios sejam respeitados e efetivados.

E esse princípio, exigido do administrador por lei federal (art. 48 da LC 101/200) não está presente nos autos do processo legislativo, mesmo que o atual chefe do Executivo já tenha comandado os destinos desse município no período de 2005 a 2012, período este muito posterior à vigência da LRF.

O não cumprimento das condicionantes estatuídas no art. 48, caput e inciso I do § 1º do art. 48, ambos da LRF, torna o presente Projeto de Lei, **ILEGAL**.

3) DO ANEXO DE METAS E PRIORIDADES

O aspecto essencial do ordenamento jurídico que cuida do planejamento da ação governamental dos entes federados está previsto no artigo 165 da Constituição Federal, que estrutura o sistema em função de três leis: o plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA).

O plano plurianual é válido por quatro anos, e nele estão contidas as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e programas de duração continuada. O projeto de lei do PPA deve ser apresentado pelo chefe do Poder Executivo atual ao Poder Legislativo até 31 de agosto de 2017, para, após aprovado, vigorar até o final do primeiro exercício financeiro do mandato subsequente.

A lei de diretrizes orçamentárias tem por finalidade estabelecer as metas e prioridades da administração pública para as despesas de capital do exercício financeiro subsequente e orientar a elaboração da lei orçamentária anual, entre outras funções. Trata-se de lei anual, a ter seu projeto encaminhado pelo chefe do Poder Executivo atual ao Poder Legislativo até dia 30 de abril de cada ano, produzindo parte de seus efeitos até a aprovação da lei orçamentária, e parte durante o exercício financeiro subsequente, em função de disposições que cuidam da execução da lei orçamentária.

E a lei orçamentária — o orçamento propriamente dito —, que define as receitas e despesas para o exercício financeiro subsequente, tem seu projeto apresentado, todos os anos, pelo chefe do Poder Executivo atual ao Poder Legislativo 30 de setembro de cada ano.

A análise cuidadosa desses prazos permite constatar algumas questões interessantes.

Há de se observar que a apresentação do projeto de lei do plano plurianual deverá ser feita pelo prefeito agora em setembro de 2017, para vigorar a partir do início do exercício subsequente, qual seja, 2018. No entanto, a lei de diretrizes orçamentárias, que deverá guardar coerência com o plano plurianual, foi elaborada e encaminhada ao Legislativo em abril de 2017, condicionando a elaboração da lei orçamentária anual, a ser aprovada no final de 2017 para vigorar em 2018, e contendo dispositivos capazes de regular a execução orçamentária, que ocorrerá ao longo de 2018.

7

4

Desta forma, nesse exercício de 2017 a LDO será elaborada antes do plano plurianual, e a lei orçamentária, concomitantemente ao plano plurianual, e todas produzirão efeitos em 2018, tornando evidentemente inviável a perfeita coerência entre elas.



Não é difícil notar que as metas e prioridades veiculadas no presente Projeto de Lei para vigorar a partir do exercício que vem não tem lastro, como deveria ser, no Plano Plurianual de Aplicação, já que o PPA da administração passada vigorará somente até 31.12.2017 e o PPA da atual administração ainda não foi encaminhado para a Câmara.

Entretanto, entendo que as prioridades e metas relacionadas por unidades orçamentárias constantes de fls. 14 a 154, representam as metas e prioridades que o Executivo fará constar em seu Projeto de Plano Plurianual de Aplicação, vinculando-se a elas, antecipadamente.

É de se notar, entretanto, que a unidade de medida % (percentagem) usada para quantificar a realização das metas fixadas no Projeto, é de difícil mensuração, embaraçando a quantificação do todo a ser realizado.

Vale lembrar que os projetos de LDO do Estado do Pará e da União para 2018, suas metas físicas são numericamente quantificáveis, possibilitando que se tenha uma visão do todo a ser implementado no período dos quatro anos do PPA, o que poderá ser **sugerido** ao Executivo como forma de melhorar a compreensão global das suas metas.

4) CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto esta Procuradoria Especializada de Assessoramento Legislativo, **entende, conclui e opina pela ilegalidade** do Projeto da Lei nº 015/2017, de autoria do Poder Executivo, que dispõe sobre as Diretrizes para a Elaboração da Lei Orçamentária de 2018 e dá outras providências, por descumprimento das condicionantes estatuídas no art. 48, *caput* e inciso I do § 1º do art. 48, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Observando ainda a necessidade da Comissão de Constituição, Justiça e Redação elaborar emendas aditiva ao art. 22 e supressiva ao art. 24, como demonstrado alhures, como forma de equacionar o texto legal.

É o parecer, s.m.j. da autoridade superior.

Parauapebas/PA, 29 de maio de 2017.



Nilton César Gomes Batista
Procurador Legislativo
Mat. 0012011


PODER LEGISLATIVO
Câmara Municipal dos Ver. de Parauapebas
Jeanny Luce da Silva Freitas Frateschi
Procuradora Geral Legislativo
Portaria nº 024/2017