



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ASSESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO N° 042/2019

PARECER JURÍDICO PRÉVIO N° 088/2019

**PARECER JURÍDICO PRÉVIO AO
PROJETO DE LEI N° 017/2019, QUE
DISPÕE SOBRE AS DIRETRIZES
PARA A ELABORAÇÃO DA LEI
ORÇAMENTÁRIA DE 2020 E DÁ
OUTRAS PROVIDÊNCIAS.**

1) RELATÓRIO

1. Foi encaminhado pelo Expediente Interno nº 106/2019-PGL, o Projeto de Lei nº 017/2019, de autoria do Poder Executivo, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2020 e dá outras providências, que por força do § 1º do art. 241 do Regimento Interno desta Casa, haverá que ser exarado Parecer Jurídico Prévio.

2. 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.

3. 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*”.

4. É o relatório.

2) FUNDAMENTAÇÃO

5. 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.



(Handwritten signatures)



6. 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.

7. 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.

8. 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.

9. 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.

10. 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

11. 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.

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

13. No tocante à técnica legislativa, escorreito o projeto.

2.1.1 – Dispositivos dispensáveis

14. Observo que as normas constituídas pelos arts. 11 a 14, determinando como os órgãos internos do Executivo devem proceder com relação a obedecer a 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.



15. Portanto, dispensáveis no presente Projeto de Lei, já que as normas ali constantes são normas que dizem respeito à organização interna do próprio 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

16. 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."

17. 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.

18. 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.)



19. 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."

20. Portanto, despiciendo 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 avolumá-la.

2.1.3 – Emenda aos artigos 22, 23 e parágrafo único do art. 24.

21. Os art. 22, 23 e parágrafo único do 24 estão assim grafados:

"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).

Art. 23. A inclusão de grupo de natureza de despesa em projeto, atividade e operação especial constantes da Lei Orçamentária Anual serão efetivadas por meio da abertura de crédito adicional suplementar, desde que decorra de incorreção no processo de orçamentação dos projetos, atividades e operações especiais.

Art. 24. (...)

Parágrafo único. As alterações necessárias nos elementos de despesa, referidos no caput deste artigo, serão aprovadas por ato do titular do órgão ou entidade, no âmbito de cada Poder, desde que sejam efetivadas no mesmo projeto, atividade e operação especial e no mesmo grupo de natureza de despesa aprovados na Lei Orçamentária Anual e nas leis de criação de créditos adicionais.

22. Penso que os artigos 22, 23 e o parágrafo único do art. 24 do presente Projeto de Lei deverão sofrer emenda aditiva para acrescer ao seu final, a seguinte expressão: "desde que previamente autorizado por lei específica".

23. Pelos dispositivos transcritos acima e, se aprovados como estão, 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.

24. A autorização nos termos pleiteados fere 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.

25. 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.

26. 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.



27. 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.

28. 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).

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

30. Forte nesses argumentos, não há como prosperar os artigos 22, 23 e o parágrafo único do art. 24 do presente Projeto sem que se faça uma emenda aditiva.

31. Nesse passo, **SUGIRO** à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, caso entenda e aqüiesça com os argumentos acima delineados, que proceda a feitura de Emenda Aditiva aos artigos 22, 23 e o parágrafo único do art. 24 do presente Projeto, fazendo constar ao final de seu texto, a seguinte expressão: “***, desde que previamente autorizado por lei específica***”.

2.2 – Da 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.

32. Merece destaque a observância, ainda que tardia pelo proposito, 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



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.

Lei nº 201/67 (Responsabilidade de Prefeitos e Vereadores); Lei nº 8.429/2, e demais normas pertinentes.



33. 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.

34. 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)

35. 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.

36. 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.

37. 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 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



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

controle da transparéncia, legalidade, moralidade e probidade na gestão de coisa pública.

38. O princípio da transparéncia, 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.

39. E esse princípio, exigido do administrador por lei federal (art. 48 da LC 101/2000) 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.

40. Compulsando os autos, verifico com louvor, que o Executivo fez inserir nos autos, ainda que tardiamente às 135/141, a comprovação de ter se desincumbido do dever legar de chamar audiência pública discutir com a sociedade os termos do presente projeto de lei.

41. Por fim, insta mencionar que não obstante os pareceres jurídicos prévios exarados pela Procuradoria Geral Legislativa desta casa não ter o caráter de observância obrigatória pelas comissões e pelos demais edis, os argumentos e ou teses neles esposados espelham entendimentos em simetria ao que determina o ordenamento jurídico brasileiro, bem como da mais sólida jurisprudência possível, requerendo, como consequência, que os entendimentos diversos sejam lastreados por argumentos que contenham no mínimo a robustez capaz de desqualificar e ou desconfigurar a argumentação posta.

3) CONCLUSÃO

42. Diante de todo o exposto esta Procuradoria Especializada de Assessoramento Legislativo, **entende, conclui e opina pela legalidade e constitucionalidade** do Projeto de Lei nº 017/2019, de autoria do Poder Executivo, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2020 e dá outras providências, **SUGERINDO** à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, caso entenda e aquiesça com os argumentos delineados nos itens 21 a 31 deste parecer, que proceda a feitura de Emenda Aditiva aos artigos 22, 23 e o parágrafo único do art. 24 do presente Projeto de Lei, fazendo constar ao final de seu texto, a seguinte expressão: “**,desde que previamente autorizado por lei específica**”.

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

Parauapebas/PA, 26 de junho de 2019.

Nilton César Gomes Batista
Procurador Legislativo

Mat. 0012011

Cesar

PODER LEGISLATIVO

ÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS

Dr. Celso Valério N. Pereira
Procurador Geral Legislativo

Proc. 072/2019

