ORIENTAÇÃO TÉCNICA
347/2019

Matéria: PL 91/2019
Ementa: CONSTITUCIONAL E ORÇAMENTÁRIO-FIANANCEIRO. LOA. EXERCÍCIO 2020. ANÁLISE DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. **ORIENTAÇÃO FAVORÁVEL COM RESSALVAS**

Trata-se de pedido encaminhado pela servidora Viviane Muller Menezes Nunes à Procuradoria Legislativa, para que seja emitida orientação técnica, em seus aspectos constitucionais e legais, acerca do projeto de lei nº 91, de 14 de novembro de 2019, de autoria do Chefe do Poder Executivo, que *Estima a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro de 2020.*

As mensagens e anexos foram apresentados.

É o brevíssimo relato.

A competência para legislar sobre a matéria decorre da independência federativa do Município de Carazinho[1]. Quanto à sua iniciativa, cabe dizer que é privativa do Prefeito Municipal; não havendo vícios, pois, neste particular[2].

A Constituição da República de 1988 possui Título próprio para o orçamento (Título VI), que, ao longo de seu art. 165, discorre sobre a lei orçamentária anual, a saber:

> Art. 165. [...]
> § 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

---

[1] (CRFB): Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
I - a soberania;
II - a cidadania;
III - a dignidade da pessoa humana;
IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; (Vide Lei nº 13.874, de 2019)
V - o pluralismo político.
Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos *termos desta Constituição.*
Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
I - o plano plurianual;
II - as diretrizes orçamentárias;
III - os orçamentos anuais.

[2] (LOA) Art. 29 – São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:
I – criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
II – servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
III – criação, estruturação e atribuições das *secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;*
IV – matéria orçamentária e tributária e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios ou subvenções.

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.

Constata-se por simples leitura que a lei orçamentária anual deve: **a)** abranger o orçamento fiscal, de investimento e da seguridade social; **b)** conter demonstrativo entre receitas e despesas e benefícios de caráter fiscal, tributário e creditício; **c)** visar à redução das desigualdades e **d)** ficar restrita à fixação de despesas e à estimação de receitas, com exceção da autorização para abertura de créditos suplementares e contratações de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita.

Infraconstitucionalmente, a Lei Federal n. 4.320/64, que *estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal*, especifica, ainda mais, as condições para apresentação da proposta orçamentária, senão veja-se:

Art. 22. A proposta orçamentária que o Poder Executivo encaminhará ao Poder Legislativo nos prazos estabelecidos nas Constituições e nas Leis Orgânicas dos Municípios, compor-se-á:
I - Mensagem, que conterá: exposição circunstanciada da situação econômico-financeira, documentada com demonstração da dívida fundada e flutuante, saldos de créditos especiais, restos a pagar e outros compromissos financeiros exigíveis; exposição e justificação da política econômico-financeira do Governo; justificação da receita e despesa, *particularmente no tocante ao orçamento de capital;*
II - Projeto de Lei de Orçamento;
III - Tabelas explicativas, das quais, além das estimativas de receita e despesa, constarão, em colunas distintas e para fins de comparação:
a) A receita arrecadada nos três últimos exercícios anteriores àquele em que se elaborou a proposta;
b) A receita prevista para o exercício em que se elabora a proposta;
c) A receita prevista para o exercício a que se refere a proposta;
d) A despesa realizada no exercício imediatamente anterior;
e) A despesa fixada para o exercício em que se elabora a proposta; e
f) A despesa prevista para o exercício a que se refere a proposta.
IV - Especificação dos programas especiais de trabalho custeados por dotações globais, em termos de metas visadas, decompostas em estimativa do custo das obras a realizar e dos serviços a prestar, acompanhadas de justificação econômica, financeira, social e administrativa.
Parágrafo único. Constará da proposta orçamentária, para cada unidade administrativa, descrição sucinta de suas principais finalidades, com indicação da respectiva legislação.

A Lei Orgânica do Município de Carazinho (LOM), ao tratar dos prazos de apresentação e devolução da proposta orçamentária, discorre que:

> Art. 87 – Os Projetos de Lei sobre Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias e Orçamentos Anuais, serão enviados pelo Prefeito ao Poder Legislativo, nos seguintes prazos:
> I – o Projeto de Lei do Plano Plurianual, até 30 de maio do primeiro ano do mandato do Prefeito;
> II – o Projeto de Lei das Diretrizes Orçamentárias, até 1º de setembro de cada ano;
> III – o Projeto de Lei Orçamentária, até 15 de novembro de cada ano.
> § 1º - Revogado
> § 2º - Os Projetos de Lei de que trata este artigo, após apreciação pela Câmara, deverão ser encaminhados para sanção, nos seguintes prazos:
> I – o Projeto de Lei do Plano Plurianual, até 15 de julho do primeiro ano do mandato do Prefeito;
> II – o Projeto de Lei das Diretrizes Orçamentárias, até 15 de outubro de cada ano;
> III – o Projeto de Lei Orçamentária, até 15 de dezembro de cada ano.

A LOM prevê, ainda, já quando do início dos trâmites legislativos, a publicação de avisos à população, conforme os seguintes prazos:

> Art. 88 – Na oportunidade de apreciação e votação dos orçamentos a que se refere o artigo anterior, o Poder Executivo colocará à disposição do Legislativo, todos os dados e informações necessárias para apreciação e votação das leis.
> Parágrafo Único – O Poder Legislativo dará conhecimento aos interessados dos Projetos de Lei do Plano Plurianual, das Diretrizes Orçamentárias e dos Orçamentos Anuais, franqueando-se ao público, antes de submetê-los à apreciação do plenário;
> I – por trinta dias, relativamente ao Plano Plurianual e às Diretrizes Orçamentárias;
> II – por quinze dias, relativamente aos Orçamentos Anuais.

Outrossim, como condição obrigatória para a sua provação pela Câmara Municipal, necessária a comprovação da realização de debates, audiências e consultas públicas sobre a proposta do orçamento anual[3].

Nunca é demais lembrar, também, que o Município deve aplicar, anualmente, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, e, no mínimo, 15% (quinze por cento) em ações e serviços públicos de saúde[4].

---

[3] (Lei Federal nº 12.257/2001): Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

[4] (CF/1988): Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.
§ 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.
§ 2º Para efeito do cumprimento do disposto no "caput" deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

Por fim, a nível local, tem-se a necessidade de se destinar, no mínimo, 15% (quinze por cento) dos recursos previstos no art. 15 da LCM nº 232/2019, para a promoção do paradesporto.

POR TAIS RAZÕES, **opina-se** pela viabilidade técnico-jurídica do PL nº 91/2019, observadas as condições acima realizadas.

É a fundamentação.
É a conclusão, salvo melhor juízo.

Carazinho, 21 de novembro de 2019.

Luís Fernando Bourscheid
Procurador do Poder Legislativo
Matrícula 50020
OAB/RS 93.542

---

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)
§ 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.
§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)
§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

(LC nº 141/2012): Art. 7º Os Municípios e o Distrito Federal aplicarão anualmente em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam o art. 158 e a alínea "b" do inciso I do caput e o § 3º do art. 159, todos da Constituição Federal.
Parágrafo único. (VETADO).