



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO
CAPITAL DA HOSPITALIDADE E DA LOGÍSTICA



Página 1 de 6

ORIENTAÇÃO TÉCNICA
64/2021

Matéria: PELO 002/2021

Ementa: CONSTITUCIONAL E ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO. PROPOSTA DE EMENDA À LEI ORGÂNICA. AUMENTO DO LIMITE DOS CRÉDITOS SUPLEMENTARES AUTORIZADOS VIA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. CONSIDERAÇÕES. PRAZOS PARA APRESENTAÇÃO E DEVOLUÇÃO DOS PROJETOS DE LEI ORÇAMENTÁRIOS (PPA/LDO/LOA). MATÉRIA ATUALMENTE REGULADA NO ADCT. DEVER DE OBSERVÂNCIA. DEMAIS MATÉRIAS. VÍCIOS NÃO APARENTES. **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 da Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 002, de 12 de abril de 2021, de autoria do Chefe do Poder Executivo, que "Dá nova redação a artigos da Lei Orgânica do Município de Carazinho".

Os motivos foram apresentados.

É o brevíssimo relato.

A proposta de emenda à lei orgânica introduz mecanismos de avaliação de monitoramento das políticas públicas para com as diferentes peças orçamentárias e veda a criação de novos fundos, quando seus objetivos puderem ser alcançados por receitas orçamentárias próprias. Define o limite para abertura de créditos suplementares em 15% (quinze por cento). Estabelece novos prazos para a apresentação e devolução das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA). Regula a abertura e tramitação dos créditos extraordinários, bem como a destinação de recursos decorrentes de veto, emenda ou rejeição. Por fim, revoga a exigência de apresentação de demonstrativo orçamentário trimestral.

Segundo a exposição de motivos:

Encaminhamos a presente proposta de Emenda à Lei Orgânica do Município, visando promover uma modernização do processo orçamentário, tendo por objetivo:

1) Recepcionar, parcialmente, a Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, especificamente com relação a introdução de mecanismos de avaliação de monitoramento das políticas públicas, compatibilizando estes com as peças orçamentárias, bem como, vedar a criação de novos fundos públicos, quando seus objetivos puderem ser alcançados



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO
CAPITAL DA HOSPITALIDADE E DA LOGÍSTICA



Página 2 de 6

mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou mediante a execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da Administração Pública;

2) Quanto aos fundos pré-existent, a EC nº 109/21 não determinou a sua extinção, modo que permanecerão existindo enquanto perdurarem as razões que motivaram a sua instituição, sendo pertinente observar que alguns fundos, como, por exemplo, o da Saúde (FMS), Assistência Social (FMAS) e da Criança e do Adolescente (FMCA), não podem ser extintos, posto que regulados por legislação federal que obriga a sua instituição e pleno funcionamento como condição essencial para o recebimento de recursos oriundos da União e do Estado;

3) Ampliar o limite de dez para quinze por cento a abertura de créditos suplementares; 4) Estabelecer novos prazos para a elaboração das peças que compõe o planejamento orçamentário. A medida é necessária para contemplar um prazo maior na tramitação do projeto de lei orçamentária de cada ano, bem como, compatibilizar o prazo de elaboração dos planos municipais com o do PPA. Ocorre que os planos de saúde e assistência social, decorrem de pactuações federais e estaduais, sendo que estas só ocorrem no segundo semestre, ou seja, atualmente o PPA se realizado em maio, será incompatível com as pactuações com outras esferas, sendo necessária uma revisão precoce da peça. Além de implementar e atualizar plano já existentes, também há a pretensão de implantar as seguintes políticas e planos: Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, Política e Plano Municipal de Cultura, Política e Plano de Tecnologia e Inovação, Plano Municipal de Esportes, entre outros;

5) Regrar a abertura e tramitação dos créditos extraordinários, crédito muito utilizado no enfrentamento da pandemia, assim como, regerar a destinação de créditos que ficarem sem destinação em decorrência de veto, emenda ou rejeição;

6) Além da revogação do art. 90, visto que função similar já é exercida em decorrência do § 4º do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal que dispõe que até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

Em decorrência do prazo para elaboração do PPA, até então ocorrer no final de maio, justifica-se a tramitação em regime de urgência. Sendo o que se apresenta para o momento, nos colocamos a disposição de quaisquer esclarecimentos que se fizerem necessários.

Preliminarmente.

A competência material é do Município de Carazinho, por envolver interesse local na suplementação da legislação orçamentário-financeira (CF/1988, art. 24, I e II c/c art. 30, I e II), e a iniciativa legislativa, da mesma forma, está correta, já que o Prefeito Municipal é um dos legitimados para apresentação de proposta de emenda à lei orgânica¹.

¹ (LOM): Art. 26. A Lei Orgânica poderá ser emendada por proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara;

II - do Prefeito.

§ 1º A proposta será votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, e aprovada pela maioria qualificada dos membros da Câmara, no prazo de trinta dias, a contar de sua apresentação.

§ 2º A Lei Orgânica não poderá ser emendada na vigência de Estado de Sítio ou de intervenção no Município.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO
CAPITAL DA HOSPITALIDADE E DA LOGÍSTICA



Página 3 de 6

Quanto ao **instrumento utilizado** – proposta de emenda à lei orgânica -, cabe ressaltar que a votação ocorrerá em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, e a aprovação dependerá de dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará:

(CF/1988) Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:
[...]

(LOM): Art. 26. [...]

§ 1º A proposta será votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, e aprovada pela maioria qualificada dos membros da Câmara, no prazo de trinta dias, a contar de sua apresentação.

§ 2º A Lei Orgânica não poderá ser emendada na vigência de Estado de Sítio ou de intervenção no Município.

Já em relação ao **prazo de tramitação** da proposta de emenda à lei orgânica, o mesmo é de trinta dias, na forma do já citado § 1º do artigo 26 da LOM, o que se assemelha ao regime de urgência solicitado, com a diferença de que a inobservância deste importa no sobrestamento da pauta².

No mais.

A Lei de Orçamento pode, de fato, conter autorização ao Executivo para **abrir créditos suplementares até determinada importância**, senão veja-se:

(CF/1988): Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

[...]

§ 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.

[...]

(Lei nº 4.320/1964): Art. 7º A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para:

I - Abrir créditos suplementares até determinada importância obedecidas as disposições do artigo 43; (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)

² (LOM) Art. 32. Nos projetos de sua iniciativa, o Prefeito poderá solicitar à Câmara que os aprecie em regime de urgência.

§ 1º Recebido o ofício do Prefeito, a Câmara terá trinta dias para apreciação do projeto de que trata o pedido.

§ 2º Não havendo deliberação sobre o projeto, no prazo previsto, será incluído na Ordem do Dia, sobrestando-se à deliberação de qualquer outro assunto, até que se ultime a votação.

§ 3º Os prazos de que trata este artigo serão interrompidos durante o recesso parlamentar.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO
CAPITAL DA HOSPITALIDADE E DA LOGÍSTICA



Página 4 de 6

[...]

A despeito disso, a opção legislativa de elevar para 15% (quinze por cento) o limite dos créditos suplementares que poderão ser autorizados na lei orçamentária deve ser analisada com parcimônia pelos vereadores, cientes de que até tal montante a suplementação do orçamento passará a dispensar autorização legislativa específica.

Lado outro, a necessidade de **avaliação das políticas públicas de acordo com as leis orçamentárias** (PPA, LDO e LOA) é corolário do próprio orçamento-programa³, há muito vigente em nosso ordenamento jurídico, além de ir ao encontro do § 16 do artigo 37 e do § 16 do artigo 165, ambos da Constituição Federal de 1988, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 109 de 2021, de modo que sem vícios neste particular.

Já quanto aos **prazos para apresentação e devolução dos projetos de lei orçamentários**, o texto constitucional assevera que:

(CF/1988): Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

[...]

§ 9º Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

[...]

(ADCT) Art. 35 [...]

§ 2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

³ Segundo James Giacomoni (Orçamento Público. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 174), o orçamento-programa, modelo adotado no Brasil pela Lei 4.320/64, possui os seguintes elementos essenciais: a) os objetivos e propósitos perseguidos pela instituição e para cuja consecução são utilizados os recursos orçamentários; b) os programas, isto é, os instrumentos de integração dos esforços governamentais no sentido da concretização dos objetivos; c) os custos dos programas medidos por meio da identificação dos meios ou insumos (pessoal, material, equipamentos, serviços, etc.) necessários para a obtenção dos resultados; d) medidas de desempenho com a finalidade de medir as realizações (produto final) e os esforços despendidos na execução dos programas.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO
CAPITAL DA HOSPITALIDADE E DA LOGÍSTICA



Página 5 de 6

II - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;
III - o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

Como até o presente o momento não foi editada a lei complementar a que alude o artigo 165, § 9º, I e II, da CF/1988, devem ser considerados os prazos constantes no artigo 35, § 2º, do ADCT, inclusive em detrimento dos prazos previstos atualmente na Lei Orgânica do Município de Carazinho⁴.

Se não fosse suficiente, dada a exiguidade dos prazos, o texto proposto contraria o princípio constitucional do devido processo legal e seus postulados (CF/1988, art. 5º, LIV), já que se passaria a ter um processo legislativo meramente simbólico, desprovido de efeitos concretos, comprometendo sobretudo os de índole democrática, motivo, aliás, suficiente para se legitimar futuro controle de constitucionalidade.

Por sua vez, os recursos que ficarem sem despesas correspondentes em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual poderão sim ser utilizados para a abertura de créditos adicionais, com prévia e específica autorização legislativa, ante o disposto no § 8º do artigo 166 da CF/1988, sendo correto considerá-los como reserva de contingência, que nada mais é do que uma exceção ao princípio orçamentário da especificação da despesa, por se tratar, justamente, de dotação global não destinada a determinado programa.

No que toca aos fundos públicos, a vedação de sua criação como regra decorre do inciso XIV do artigo 167 da CF/1988, incluído pela Emenda Constitucional nº 109 de 2021, de sorte que sem vícios também neste particular.

Outrossim, embora bastante questionável a necessidade de conversão em lei dos créditos extraordinários abertos por decreto, já que, dentre outros tantos argumentos, apenas as medidas provisórias são suscetíveis tecnicamente de conversão em lei, fato o é que a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul assim exige, de modo que deve incidir, aqui, a presunção de constitucionalidade da norma⁵.

Por fim, a revogação do artigo 90 da LOM não compromete a fiscalização do Poder Legislativo sobre a execução orçamentário-financeira, visto que a mesma continuará a ser exercida na forma do § 4º do artigo 9º da Lei Complementar nº 101/2000.

⁴ O projeto aprovado pelo Congresso Nacional da Lei Complementar 101/2000 cuidava dos prazos. Entretanto, os dispositivos respectivos foram vetados pelo Presidente da República.

⁵ (CE): Art. 154. São vedados:

[...]

§ 3.º A abertura de créditos extraordinários somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de calamidade pública, devendo ser convertida em lei no prazo de trinta dias.

[...]



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO
CAPITAL DA HOSPITALIDADE E DA LOGÍSTICA



Página 6 de 6

POR TAIS RAZÕES, opina-se pela viabilidade técnico-jurídica da Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 002/2021, desde que observadas as ressalvas acima destacadas.

É a fundamentação.

É a conclusão, salvo melhor juízo.

Carazinho, 15 de abril de 2021.

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