



CÂMARA MUNICIPAL DE PITANGA

Rua Visconde de Guarapuava, 311 - Fone/Fax (42) 3646-3443 - Cx. Postal 106
Centro Administrativo 28 de Janeiro - CEP 85.200-000 - Pitanga - Paraná
www.pitanga.pr.leg.br camara@pitanga.pr.leg.br



Informação Jurídica nº 31/2020

Interessado: A Comissão de Constituição e Justiça

Proposição: Projeto de lei ordinária nº 29/2020

Assunto: Estabelece as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária

EMENTA: PROJETO DE LEI ORDINÁRIA. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS. CONTEÚDO QUE ATENDE AS FORMALIDADES DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO DOS ARTIGOS 48 E 49 ÀS LIMITAÇÕES ESTABELECIDAS PELA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 173/2020. INEXIGÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA PARA QUE O PODER EXECUTIVO FIRME CONVÊNIOS. PRECEDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO. OBRIGATÓRIA CONSULTA POPULAR POR MEIO DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS. PARECER PELA CONTINUAÇÃO DA TRAMITAÇÃO COM RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

1. Trata-se de projeto de lei ordinária, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, que visa estabelecer as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária para o exercício financeiro de 2021.

2. A proposição veio acompanhada de justificativa.

3. Por determinação da Comissão de Constituição e Justiça, os autos vieram a esta Procuradoria para análise conforme permite o art. 70 do Regimento Interno.

É o breve relato.

ANÁLISE JURÍDICA

4. O inciso IV do artigo 9º da Lei Orgânica Municipal dispõe ser de competência do Município de Pitanga *“elaborar o orçamento anual, o plano plurianual e as diretrizes orçamentárias, bem como proceder à abertura de créditos suplementares, especiais e extraordinários”*. Tais diplomas normativos devem ser confeccionados com observância das normas gerais estabelecidas nos arts. 165 a

Leandro Silva Ramundo
Procurador
OAB/PR Nº 51.818



CÂMARA MUNICIPAL DE PITANGA

Rua Visconde de Guarapuava, 311 - Fone/Fax (42) 3646-3443 - Cx. Postal 106
Centro Administrativo 28 de Janeiro - CEP 85.200-000 - Pitanga - Paraná
www.pitanga.pr.leg.br camara@pitanga.pr.leg.br



169 da Constituição Federal.

5. A iniciativa do projeto em trâmite está em consonância com o disposto no inciso II do art. 107 da Lei Orgânica Municipal (que possui redação simétrica ao inciso II do art. 165 da Constituição Federal), o qual prevê ser de competência do Poder Executivo a deflagração do processo legislativo da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

6. Em que pese ser o projeto de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, é facultado ao Poder Legislativo a apresentação de emendas, desde que compatíveis com o Plano Plurianual, conforme regula o § 2º do art. 109 da Lei Orgânica Municipal.

7. Dispõe a Lei Orgânica Municipal no § 2º do art. 107 que "(a) lei de diretrizes orçamentárias definirá as metas e prioridades para a administração, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente". [sic.]

8. Além desses requisitos, nos termos do art. 4º da Lei Complementar nº Federal 101/2000, a Lei de Diretrizes Orçamentárias:

I - disporá também sobre:

- a) equilíbrio entre receitas e despesas;*
- b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;*
- c) (VETADO)*
- d) (VETADO)*
- e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;*
- f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;*

II - (VETADO)

III - (VETADO)

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

- I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;*
- II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e*

Leandro Silva Raimundo
Procurador
OAB/PR Nº 51.618



CÂMARA MUNICIPAL DE PITANGA

Rua Visconde de Guarapuava, 311 - Fone/Fax (42) 3646-3443 - Cx. Postal 106
Centro Administrativo 28 de Janeiro - CEP 85.200-000 - Pitanga - Paraná
www.pitanga.pr.leg.br camara@pitanga.pr.leg.br



evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;

IV - avaliação da situação financeira e atuarial:

a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;

b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem. [grifei]

9. Analisando o projeto constata-se que, em linhas gerais, essas disposições foram atendidas.

10. Entretanto, considerando as diretrizes estabelecidas pelo art. 8º da Lei Complementar Federal nº 173, de 27 de maio de 2020, há que se promover a alteração dos arts. 48 e 49 no projeto.

11. Como se sabe, a Lei Complementar Federal nº 173/2020 estabeleceu algumas proibições aos Municípios atingidos pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19¹.

1 Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;

II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;

V - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de

Leandro Silva Raimundo
Procurador
OAB/PR Nº 51.618



CÂMARA MUNICIPAL DE PITANGA

Rua Visconde de Guarapuava, 311 - Fone/Fax (42) 3646-3443 - Cx. Postal 106
Centro Administrativo 28 de Janeiro - CEP 85.200-000 - Pitanga - Paraná
www.pitanga.pr.leg.br camara@pitanga.pr.leg.br



12. De forma a contribuir com o trabalho da Comissão, segue abaixo sugestão para redação dos dispositivos apontados:

Redação original	Redação sugerida
Art. 48. Executivo e o Legislativo Municipal, mediante lei autorizativa, poderão em 2021, criar cargos e funções, alterar a estrutura de carreira, corrigir ou aumentar a remuneração de servidores, conceder vantagens, admitir pessoal aprovado em concurso público ou caráter temporário na forma de lei, observados os limites e as regras da LRF (art. 169, § 1º, II da Constituição Federal). [grifei] Parágrafo Único - Os recursos para as despesas decorrentes destes atos deverão estar previstos na lei de orçamento para 2021.	Art. 48. O Poder Executivo e o Poder Legislativo, mediante lei autorizativa, poderão, em 2021, criar cargos e funções, alterar a estrutura de carreira, admitir pessoal aprovado em concurso público ou em caráter temporário na forma de lei, observados os limites e as regras da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, e da Lei Complementar Federal nº 173, de 27 de maio de 2020. Parágrafo único. Os recursos para as despesas decorrentes dos atos a que se refere o caput deste artigo deverão estar previstas na lei orçamentária do exercício de 2021.

determinação legal anterior à calamidade;

VII - criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º;

VIII - adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal;

IX - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.

§ 1º O disposto nos incisos II, IV, VII e VIII do caput deste artigo não se aplica a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

§ 2º O disposto no inciso VII do caput não se aplica em caso de prévia compensação mediante aumento de receita ou redução de despesa, observado que:

I - em se tratando de despesa obrigatória de caráter continuado, assim compreendida aquela que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por período superior a 2 (dois) exercícios, as medidas de compensação deverão ser permanentes; e

II - não implementada a prévia compensação, a lei ou o ato será ineficaz enquanto não regularizado o vício, sem prejuízo de eventual ação direta de inconstitucionalidade.

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual poderão conter dispositivos e autorizações que versem sobre as vedações previstas neste artigo, desde que seus efeitos somente sejam implementados após o fim do prazo fixado, sendo vedada qualquer cláusula de retroatividade.

§ 4º O disposto neste artigo não se aplica ao direito de opção assegurado na Lei nº 13.681, de 18 de junho de 2018, bem como aos respectivos atos de transposição e de enquadramento.

§ 5º O disposto no inciso VI do caput deste artigo não se aplica aos profissionais de saúde e de assistência social, desde que relacionado a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração. **[grifei]**

Leandro Silva Raimundo
Procurador
OAB/PR Nº 51.618



CÂMARA MUNICIPAL DE PITANGA

Rua Visconde de Guarapuava, 311 - Fone/Fax (42) 3646-3443 - Cx. Postal 106
Centro Administrativo 28 de Janeiro - CEP 85.200-000 - Pitanga - Paraná
www.pitanga.pr.leg.br camara@pitanga.pr.leg.br



Redação original	Redação sugerida
Art. 49. Ressalvada a hipótese do inciso X do artigo 37 da Constituição Federal , a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada um dos Poderes, em 2020, Executivo e Legislativo, não excederá em Percentual da Receita Corrente Líquida, os limites dos definidos nos art. 19 e 20 da LRF, conforme a sua peculiaridade. [grifei]	Art. 49. Em 2021, a despesa total com pessoal em cada período de apuração e em cada um dos Poderes, não excederá os percentuais da receita corrente líquida, conforme os limites definidos nos arts. 19 e 20 da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000.

13. Ademais, o art. 59 da proposição deve ser suprimido. É descabida – à luz da separação dos poderes – a exigência de autorização legislativa para que o Poder Executivo possa firmar convênios. O Supremo Tribunal Federal já foi instado a se manifestar sobre a questão:

*DIREITO CONSTITUCIONAL. CONVÊNIOS: AUTORIZAÇÃO OU RATIFICAÇÃO POR ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO XXI DO ART. 54 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ, QUE DIZ: "Compete, privativamente, à Assembléia legislativa: XXI - autorizar convênios a serem celebrados pelo Governo do Estado, com entidades de direito público ou privado e ratificar os que, por motivo de urgência e de relevante interesse público, forem efetivados sem essa autorização, desde que encaminhados à Assembléia Legislativa, nos noventa dias subseqüentes à sua celebração". 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que **a regra que subordina a celebração de acordos ou convênios firmados por órgãos do Poder Executivo à autorização prévia ou ratificação da Assembléia Legislativa, fere o princípio da independência e harmonia dos poderes** (art. 2º, da C.F.). Precedentes. 2. Ação Direta julgada procedente para a declaração de inconstitucionalidade do inciso XXI do art. 54 da Constituição do Estado do Paraná. (ADI 342, Relator(a): Min. SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, julgado em 06/02/2003, DJ 11-04-2003. **[grifei]***

14. Assim, diante do precedente acima, sugere-se a apresentação de emenda supressiva ao referido dispositivo.

15. Além disso, é importante atentar-se para o que tem sido conhecido como "orçamento participativo". Trata-se de consulta prévia realizada junto à população no

Leandro Silva Raimundo
Procurador
OAB/PR Nº 51.618



CÂMARA MUNICIPAL DE PITANGA

Rua Visconde de Guarapuava, 311 - Fone/Fax (42) 3646-3443 - Cx. Postal 106
Centro Administrativo 28 de Janeiro - CEP 85.200-000 - Pitanga - Paraná
www.pitanga.pr.leg.br camara@pitanga.pr.leg.br



que diz respeito aos gastos públicos que pretendem sejam realizados, propiciando participação popular nas atividades envolvendo a administração orçamentária.

16. A Lei Federal nº 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, determina:

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do artigo 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 na Câmara Municipal."

17. Disposição correlata existe na Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 48. [...]

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

18. Compulsando os autos da proposição, não se vislumbra nenhuma indicação de que a consulta popular foi realizada, o que não retira a responsabilidade desta Casa de Leis de realizá-la. Segundo o Estatuto da Cidade (art. 4º, inciso III, alínea "e"), a lei de diretrizes orçamentárias é um dos instrumentos da política urbana, não podendo ser aprovada sem que sejam realizados debates, audiências e consultas públicas. Tal participação é de natureza compulsória, de sorte que vedado está ao Legislativo aprová-los sem consulta popular, segundo os mecanismos e critérios legalmente previstos.

19. Tal exigência, porém, deve ser vista com olhar diferente, considerando a situação de exceção devido à pandemia do coronavírus (COVID-19). Dentre as medidas recomendadas pelos órgãos de saúde está o isolamento social, o que impede – ao menos na atual conjuntura – a realização de audiência pública nos moldes habituais: reunião em um mesmo recinto de várias pessoas.

20. Frise-se, porém, que a não realização da audiência pública não significa haver impossibilidade de utilização de outros instrumentos de participação popular. Cabe à Comissão de Finanças e Orçamento definir – se assim entender conveniente – a maneira como a população poderá opinar acerca da proposição em trâmite, tais como: formulários específicos e enquetes disponibilizados com destaque no sítio

Leandro Silva Raimundo
Procurador
OAB/PR Nº 51.818



CÂMARA MUNICIPAL DE PITANGA

Rua Visconde de Guarapuava, 311 - Fone/Fax (42) 3646-3443 - Cx. Postal 106
Centro Administrativo 28 de Janeiro - CEP 85.200-000 - Pitanga - Paraná
www.pitanga.pr.leg.br camara@pitanga.pr.leg.br



eletrônico da Câmara Municipal, liberação do *chat* no canal oficial do órgão na plataforma do Youtube quando da transmissão da discussão do projeto nas reuniões das comissões ou em reunião específica etc.

21. Por fim, há que se reconhecer, porém, a exiguidade do prazo para instrução e deliberação do projeto. A Lei Orgânica Municipal, no parágrafo 5º do art. 109, prevê que a proposição em trâmite deve ser encaminhada para sanção até 31 de agosto, o que compromete o seu processamento regular. Talvez fosse o caso de se modificar as datas previstas no art. 109 da Lei Orgânica Municipal para a apresentação e aprovação das leis orçamentárias, ou, ainda, o estabelecimento do fim do recesso parlamentar de julho, de modo a permitir melhor debate da matéria.

CONCLUSÃO

22. Ante o exposto, opina-se pela:

- a) modificação da redação dos arts. 48 e 49 do projeto diante das vedações estabelecidas no art. 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020;
- b) supressão do art. 59 do projeto;
- c) realização de audiência pública de forma a cumprir o que determina o Estatuto da Cidade e a Lei de Responsabilidade Fiscal; e
- d) estudo junto ao Poder Executivo para alteração das datas previstas no art. 109 da Lei Orgânica Municipal e, se o caso, o estabelecimento do fim do recesso parlamentar no mês de julho.

22. Atento, ainda, que a análise desta Procuradoria não substitui a necessidade de parecer das comissões, sob pena de inconstitucionalidade formal.

É o que tinha a informar.

Pitanga, 6 de agosto de 2020.


Leandro Silva Raimundo
Procurador
OAB/PR nº 51.618