



**DIRETORIA JURÍDICA  
DIVISÃO JURÍDICA LEGISLATIVA<sup>1</sup>**

**INFORME TÉCNICO Nº 06/2018**

**Assunto:** Projetos legislativos que implicam a realização de ações pelo Poder Público com reflexos para o orçamento, sem apresentação de informações concernentes à compatibilidade com o PPA, LDO e LOA e elucidação sobre a existência de dotação orçamentária para custear as despesas.

**Ementa:** Direito Constitucional e Financeiro. Projetos de leis que impõem obrigações de fazer ao Poder Público, sem especificar a fonte de recursos e sem elucidar sobre a compatibilidade da medida com as leis financeiro-orçamentárias do Município. Vício de inconstitucionalidade formal (Art. 123, I da CE) e objeto ilegal (induz prática de ato que seria ilícito).

## **1. DESCRIÇÃO DO OBJETO**

O presente estudo se refere a proposições que, em alguma medida, tendem a criar “obrigações de fazer” para a Administração do Poder Executivo, materializadas em políticas de utilidade pública em variadas áreas: educação, ensino, inovação, saúde, assistência social, meio ambiente, entre outras.

Nestes casos, é comum perceber que a apresentação da proposição acontece descolada de informações que possam elucidar a compatibilidade das ações com as (1) atribuições dos órgãos da Administração Pública (o Parlamento não está autorizado a apresentar projetos de lei que criam novas atribuições para a estrutura administrativa do Poder Executivo) e (2) com as leis financeiro-orçamentárias do Município: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

Com efeito, tais esclarecimentos, em especial, os que dizem respeito aos aspectos financeiro-orçamentários, **são imprescindíveis à análise de juridicidade das proposições**, eis que, do contrário, o próprio Poder Legislativo poderia contribuir para a **criação de despesas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público**, a despeito de sua nobre e relevante função constitucional.

Sem a pretensão de relacionar todas as proposições que tramitaram nesta Câmara de Vereadores de Joinville e que, mormente, intencionaram criar obrigações para o Poder Executivo, não obstante, sem especificar a origem dos recursos para custear as despesas, citam-se os seguintes Projetos de Lei Ordinária: 06/2013;

<sup>1</sup> A **Divisão Jurídica Legislativa** é órgão de natureza técnico-jurídica que tem como missão contribuir para a consecução das atividades fins do Parlamento. Por princípio, confere orientações imparciais, eminentemente técnicas e apartidárias para instrumentalizar as discussões realizadas no Parlamento pelos detentores de mandato político (art. 49, § 2º do Regimento Interno e anexo da Resolução nº 12/13 – descrição das atribuições dos cargos de consultores legislativos).



96/2013; 268/2013; 13/2014; 169/2014; 101/2015; 195/2015; 299/2015; 414/2015; 239/2016; 29/2017; 48/2017; 184/2017; 219/2017; 250/2017; 290/2017; 329/2017; 371/2017; 469/2017; 63/2018.

Este órgão de consultoria técnico-jurídica, em todos aqueles casos, recomendou o arquivamento das proposições por entender que a **falta de apresentação de elementos mínimos** sobre a admissibilidade financeiro-orçamentária para a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental, teria o potencial de ofender a norma do Art. 167, I da Constituição Brasileira que, por sua vez, “*veda o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual*”.

A seguir, teceremos maiores considerações a esse respeito.

## **2. INEXIQUIBILIDADE E NULIDADE DAS OBRIGAÇÕES DE FAZER DETERMINADAS POR LEI, SEM ESPECIFICAÇÃO DAS DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS NECESSÁRIAS**

Em que pese as sempre elevadas intenções do ente municipal para editar lei com vistas a criar, aperfeiçoar e expandir ações governamentais com vistas a efetivação de direitos sociais, é certo que o Poder Público, seja por iniciativa do Chefe do Executivo, seja por iniciativa dos parlamentares, está expressamente impedido pela ordem constitucional de implementar programas ou projetos cujas despesas não tenham sido previamente autorizadas pelas leis financeiro-orçamentárias.

Nesse sentido a Constituição Federal é peremptória: “*o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária*”, bem como, “*a realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais*” **são expressamente vedados** (Art. 167, I e II). Em ressonância, assim também reverberam a Constituição do Estado de Santa Catarina (Art. 123, I, II e III) e a Lei Orgânica de Joinville (91, § 1º), tendo inclusive a “Constituição” deste Município apregoado que o “*Prefeito comete crime de responsabilidade quando atua em desconformidade com a lei orçamentária*” (Art. 69, V, LOM).

Aliás, além de se sujeitar à responsabilidade político-administrativa com a consequente perda do mandato e suspensão dos direitos políticos decretada pela Câmara de Vereadores, pelo mesmo fato, o Prefeito poderia ainda ter que suportar persecução criminal e, no caso de condenação, ser submetido à **pena privativa de liberdade**, sem prejuízo da reparação civil pelos danos causados, vejamos:

### **Decreto-Lei 201/67**

Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, **sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário**, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:

V - ordenar ou efetuar despesas não autorizadas por lei, ou **realizá-las em desacordo com as normas financeiras pertinentes**;



§1º Os crimes definidos neste artigo são de ação pública, punidos os dos itens I e II, com a pena de reclusão, de dois a doze anos, e os demais, com a pena de detenção, de três meses a três anos.

§ 2º A condenação definitiva em qualquer dos crimes definidos neste artigo, acarreta a perda de cargo e a inabilitação, pelo prazo de cinco anos, para o exercício de cargo ou função pública, eletivo ou de nomeação, sem prejuízo da reparação civil do dano causado ao patrimônio público ou particular.

Assim, a imposição de obrigações realizadas por leis promulgadas pela Câmara de Vereadores (ou mesmo que tenham sido sancionadas pelo próprio Prefeito, se este não as vetou) e para cujas despesas não haja baliza nas leis financeiro-orçamentárias, em que pese a formalidade do instrumento onde estas obrigações são escritas (lei em sentido formal), materialmente, tratam-se de **obrigações inexecutáveis e juridicamente nulas**, eis que seu “objeto” está cominado por vício de ilegalidade<sup>2</sup>, isto é: *“o cumprimento destas obrigações ‘legais’ importaria violação das Constituições Federal e Estadual, da Lei Orgânica e das leis orçamentárias e, não sendo o bastante: crime responsabilidade, próprio e impróprio, por parte do responsável pela administração municipal”*.

De outro lado, considerando-se que a Câmara de Vereadores tem justamente as funções de fiscalizar e legislar e, nessa senda, o dever de zelar pela observância das leis e pela harmonia do sistema jurídico, imperioso reconhecer que a instalação de processos legislativos para a deliberação de leis que não guardem ressonância com as leis orçamentárias, mostra-se **axiologicamente contraditória com sua finalidade institucional**.

Quer dizer, se o Parlamento tem o dever de exercer a *“fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Município e das entidades da administração direta e indireta, quando à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas”* (Art. 49, LOM), como poderia, ele próprio, instar situações de vulnerabilidade das receitas públicas? Em outras palavras: criar leis para impor obrigações ao erário sem, no entanto, especificar as dotações para suportar as consequentes despesas?

De acordo com o entendimento pacífico do respeitável Tribunal de Justiça de Santa Catarina, leis municipais promulgadas nesta situação, **são flagrantemente inconstitucionais**. Há um cem números de precedentes judiciais<sup>3</sup>, mas para ressaltar o ponto, colhemos ementa do seguinte acórdão:

<sup>2</sup> **Lei Federal 4.717/65**. Art. 2º São **nulos** os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de: c) **ilegalidade do objeto**; Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas: c) a ilegalidade do objeto ocorre quando o **resultado do ato importa em violação de lei**, regulamento ou outro ato normativo;

<sup>3</sup> TJSC, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2010.038229-5, de Anchieta, rel. Des. Lédio Rosa de Andrade, Órgão Especial, j. 15-10-2014; Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2011.010178-4, de Araranguá, rel. Des. Raulino Jacó Brüning, Órgão Especial, j. 01-08-2012; TJSC, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2006.032270-8, de Ponte Serrada, rel. Des. Rui Fortes, Tribunal Pleno, j. 04-11-2009; TJSC, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2004.010137-6, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Des. Alcides Aguiar, Tribunal Pleno, j. 01-03-2006; TJSC, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2003.020989-1, de Ituporanga, rel. Des. Wilson Augusto do Nascimento, Tribunal Pleno, j. 06-10-2004.



ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. GÊNESE PARLAMENTAR. AUTORIZAÇÃO PARA CRIAR TRANSPORTE ESCOLAR DESTINADO A CRIANÇAS PORTADORAS DE DEFICIÊNCIAS. VÍCIO DE INICIATIVA. **INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA.** Segundo o Supremo Tribunal Federal, "o só fato de ser autorizativa a lei não modifica o juízo de sua invalidade por falta de legítima iniciativa" (RE 993/RJ, rel. Min. Néri da Silveira, j. 17.3.82), daí porque, lei de gênese parlamentar que, como no caso concreto, ao estabelecer transporte escolar para crianças portadoras de deficiência "cria novas atribuições a órgão integrante do Poder Executivo, **com o desencadeamento de aumento de despesas, sem a prévia dotação orçamentária, é inconstitucional por vício formal intransponível** (CF, arts. 61, II, c, e 63, I; CE, arts. 50, § 2º, VI, e 123, I) (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2008.006372-1, rel. Des. Luiz César Medeiros, j. 28.4.10) (TJSC, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2009.075141-0, de Lages, rel. Des. João Henrique Blasi, Órgão Especial, j. 16-05-2012).  
(Grifo nosso)

### 3. FORMALIDADES FINANCEIRO-ORÇAMENTÁRIAS IMPRESCINDÍVEIS À CRIAÇÃO, APERFEIÇOAMENTO E EXPANSÃO DE DESPESAS PÚBLICAS

De acordo com as Constituições, Federal (Art. 167, I) e Estadual (Art. 123, I), a Lei de Responsabilidade Fiscal (Art. 16) e, mesmo, a Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município (Art. 17), qualquer ação governamental que implique aumento da despesa pública deverá estar acompanhada de **(1) estimativa do impacto orçamentário-financeiro** e **(2) declaração do ordenador da despesa** de que o encargo tem adequação com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com as diretrizes orçamentárias.

Ademais, o Art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal prescreve que a despesa criada por **LEI**, Medida Provisória ou ato administrativo normativo, quando fixem obrigação para o ente público por um período superior a dois exercícios, tem "caráter continuado" e, além dos requisitos (1) e (2) especificados acima, devem **estar acompanhadas de:**

- Demonstração da **origem dos recursos** para seu custeio (Art. 17, § 1º).
- Comprovação de que a despesa criada ou aumentada **NÃO afetará as metas de resultados fiscais**, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa (Art. 17, § 2º).
- Indicação pelo proponente das **premissas e metodologia de cálculos** utilizadas para o fim de demonstrar a compatibilidade das despesas a serem criadas com as metas de resultados fiscais ( Art. 17, § 4);

6 5



A seu turno, a lei do Plano Plurianual do Município, que estabelece diretrizes para elaboração das leis de Diretrizes Orçamentária e do Orçamento Anual, determina que a criação e alteração de “**programas**”, isto é, “*do instrumento de organização dos Projetos/Atividades/Operações Especiais governamentais visando à concretização dos objetivos pretendidos*”(Art. 2º, Parágrafo Único) é matéria reservada à lei e de **cuja iniciativa é do Poder Executivo** (Art. 5º). Veja-se as disposições pertinentes:

#### **Lei Ordinária 8.449/2017**

Art. 5º A exclusão ou alteração de programas constantes desta Lei ou a inclusão de novo programa **serão propostos pelo Poder Executivo, através de projeto de lei específico**, desde que comprovada a necessidade da mudança proposta, para a melhoria do resultado.

§ 1º O projeto de lei de que trata o caput deste artigo, na hipótese de inclusão de programa, demonstrará:

I - diagnóstico sobre a atual situação do problema que se deseja enfrentar ou da demanda que se queira atender com o programa proposto, acompanhado do respectivo(s) indicador(es);

II - indicação dos recursos que o financiarão.

§ 2º Na hipótese de alteração ou exclusão de programa, o projeto de lei de que trata o caput deste artigo conterá exposição das razões que motivaram a proposta.

Disso decorre a conclusão de que a criação de projetos, atividades e operações depende da existência anterior de “programa” correspondente no Plano Plurianual. A Lei de Diretrizes Orçamentária do Município, inclusive, é enfática nesse sentido: “*os investimentos com duração superior a 12 meses só constarão da Lei Orçamentária Anual se contemplados no Plano Plurianual*” (Art. 10, Lei 8.450/17).

Assim, para além da apresentação dos documentos financeiro-orçamentários mencionados acima, a criação de obrigações ao erário por meio de projetos legislativos de iniciativa parlamentar, depende da demonstração **da existência de programa no PPA sob o qual as atividades serão desenvolvidas**, sendo que, em qualquer caso, é vedada a criação ou alteração de programa do PPA por iniciativa da Câmara de Vereadores.

#### **4. CONCLUSÃO**

Tecidas todas estas considerações, recomenda-se à Comissão de Legislação, Justiça e Redação que **rejeite** os projetos legislativos que criam obrigações de fazer à Administração Pública **sem, no entanto, apresentar elementos mínimos** capazes de atestar a regularidade financeiro-orçamentária das despesas decorrentes.

Essa medida, é necessária à incolumidade do Art. 167, I da Constituição Federal; do Art. 121, I da Constituição Estadual; do Art. 15, 16 e 17 da Lei Complementar Federal nº 101/00; do Art. 17 da Lei Ordinária Municipal 8.450/17.



Por fim, elucida-se que para a comprovação do cumprimento das formalidades financeiro-orçamentárias, tal como determina a legislação financeira analisada neste estudo, o Proponente e/ou o Parlamento devem adotar diligências de modo a proporcionar que os projetos legislativos tendentes a criar, aperfeiçoar ou expandir despesas aos cofres públicos sejam instruídos com as seguintes informações:

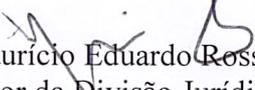
- **Estimativa do impacto orçamentário-financeiro** no exercício em que deve entrar em vigor e nos dois subsequentes.
- **Declaração do ordenador da despesa** de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.
- Demonstração da **origem dos recursos** para seu custeio.
- Comprovação de que a despesa criada ou aumentada **NÃO afetará as metas de resultados fiscais**, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.
- Indicação das **premissas e metodologia de cálculos** utilizadas para o fim de demonstrar a compatibilidade das despesas a serem criadas com as metas de resultados fiscais.
- Demonstração **da existência de programa no PPA** sob o qual as atividades serão desenvolvidas.

Joinville, em 11 de julho de 2018.

  
Arthur Rodrigues Dalmarco  
Consultor Jurídico

  
Deborah Pierozzi Lobo  
Consultora Jurídica

  
Denilson Rocha de Oliveira  
Consultor Jurídico

  
Maurício Eduardo Roskamp  
Coordenador da Divisão Jurídica Legislativa