



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

# ESTUDO TÉCNICO Nº 14/2007

**Limites à autorização em lei  
orçamentária municipal para  
alterações em sua programação**

*Eber Zoehler Santa Helena*

Nov/2007

Endereço na Internet:  
<http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal/>  
**e-mail:** [eber.helena@camara.gov.br](mailto:eber.helena@camara.gov.br)

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



## **ESTUDO TÉCNICO Nº 14, DE 2007**

Limites à autorização em lei orçamentária municipal para alterações em sua programação.

### **1. INTRODUÇÃO**

O presente Estudo Técnico, solicitado pelo Deputado Manoel Salviano, destina-se a analisar quais os limites que se impõem às autorizações, legislativas contidas na lei orçamentária, destinadas a alterações em sua programação. A consulta tem por objeto o projeto de lei orçamentária para o exercício de 2008, apresentado pelo Poder Executivo do município de Juazeiro do Norte, no Estado do Ceará.

### **2. LIMITES CONSTITUCIONAIS ÀS ALTERAÇÕES DE PROGRAMAÇÃO CONTIDAS NA LEI ORÇAMENTÁRIA**

A atividade financeira do Estado, parcela da atividade administrativa, decorre do exercício do Poder Financeiro, o qual emana da soberania estatal, compreendida aqui em toda a extensão da palavra, ou seja, propriedade que tem um Estado de ser uma ordem suprema que não deve a sua validade a nenhuma outra ordem superior. Tal poder soberano encontra seus limites na conformação constitucional, sob o império da lei. Sujeita-se ao controle interno próprio e ao externo dos Poderes Legislativo e Judiciário.

O orçamento é acima de tudo um ato político de primeira importância e que permite ao Estado ser e agir como organismo econômico. Permite aos governantes decidir entre as opções disponíveis de como arrecadar e como gastar. Regra jurídica que tem por objeto precisar a competência dos diferentes órgãos e assegurar o controle da conformidade da execução com a autorização legislativa. Propicia os meios para a satisfação dos anseios da sociedade, para o atingimento dos objetivos do Estado externados pelas ações por ele intentadas. Permite àquele que contribui conhecer o direcionamento da ação governamental e o limite do arbítrio governamental em matéria de dispêndios, sem previsão orçamentária, não pode o Estado realizar a despesa. A lei orçamentária regula para a Administração o quantum a ser por ela dispendido, ficando a obrigatoriedade da realização ou não da despesa na conformidade

Nesse diapasão, a lei orçamentária é orientada por inúmeros princípios que lhe regem sua elaboração, apreciação e execução. Dentre eles insere-se o princípio da anualidade, ou temporalidade, significa que a autorização legislativa do gasto deve ser renovada a cada exercício financeiro. *Pari passu* com a anualidade apresenta-se o princípio da legalidade da despesa - advindo do princípio geral da submissão da Administração à lei, a despesa pública deve ter prévia autorização legal.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

O princípio da reserva de parlamento, que exige ser a peça orçamentária veiculada por meio de lei aprovada pelas Casas Legislativas, por isso a Constituição veda expressamente a delegação legislativa em matéria orçamentária, nos termos do art. 68 da Constituição:

*Art. 68. As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional.*

*§ 1º - **Não serão objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar, nem a legislação sobre:***

*(...)*

*III - planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e **orçamentos.***

Ainda em respeito à reserva de parlamento o constituinte suprimiu a possibilidade de edição de medidas provisórias para leis do ciclo orçamentário, exceto créditos extraordinários:

*Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)*

*§ 1º **É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria***

***I - relativa a:***

*d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, **orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;***

O art. 4º do PL em comento, ao possibilitar o remanejamento, transposição ou transferência total ou parcial das categorias de programação constante dela constante, vinculado somente a esfera, gnd e fonte, associada à faculdade da abertura de créditos suplementares até o limite de 100% do total da despesa nela fixada, fere indubitavelmente o princípio da reserva de parlamento ao delegar para o Poder Executivo o domínio pleno das alterações da lei orçamentárias do município, a ponto de descaracterizá-la por inteiro.

Historicamente, as leis orçamentárias da União autorizam em torno de 10%, a exemplo do PLN 30/2007, Proposta Orçamentária da União para o exercício de 2008 que prevê :

*Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, restritos aos valores constantes desta Lei, observado o disposto no parágrafo único do art. 8o da Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2008, desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2008, respeitados os limites e*



*condições estabelecidos neste artigo, para suplementação de dotações consignadas:*

**I - a cada subtítulo, até o limite de 10% (dez por cento) do respectivo valor, mediante a utilização de recursos provenientes de:**

**a) anulação parcial de dotações, limitada a 10% (dez por cento) do valor do subtítulo objeto da anulação;**

**(...)**

Não só estaria havendo uma delegação legislativa inconstitucional como também estaria sendo ferido o princípio da especificidade, que exige autorização legislativa específica a um fim próprio e determinado, como disposto expressamente em três incisos do art. 167 da Constituição:

**Art. 167. São vedados:**

**V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;**

**VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;**

**VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados**

**(...)**

### **3. LIMITES CONTIDOS NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

A aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, Lei Complementar nº 101, de 2000, trouxe inúmeros aperfeiçoamentos ao processo de planejamento e execução de nossas finanças públicas, criando um verdadeiro código de conduta para o gestor, instaurando o que muitos consideram a era da gestão responsável no trato dos recursos públicos em todas as esferas, desde a federal até a municipal. As alterações trazidas pelo códex financeiro repercutem sobre a lei orçamentária.

Se o art. 4º do PL em comento apresenta vícios insanáveis de inconstitucionalidade, já o art. 5 do mesmo projeto conflita flagrantemente com dispositivos da LRF ao dispor sobre operações de crédito para financiamento dos projetos constantes da programação nele previsto.

O inciso II do mesmo art. 5º do PL ao facultar a realização de operações de crédito por antecipação de receita orçamentária em 2008 e sua liquidação até trinta dias após o encerramento do exercício, contraria duplamente as vedações dispostas no art. 38 da LRF que prevêem:

**Art. 38. A operação de crédito por antecipação de receita destina-se a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro**



e cumprirá as exigências mencionadas no art. 32 e mais as seguintes:

(...)

II - **deverá ser liquidada, com juros e outros encargos incidentes, até o dia dez de dezembro de cada ano;**

(...)

**IV - estará proibida:**

(...)

**b) no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal.**

#### **4. CONCLUSÕES**

*Ex positis*, apresentam os incisos I e II do art. 4º do Projeto de Lei Orçamentária para 2008 do município de Juazeiro do Norte vícios de inconstitucionalidade por atentarem contra a independência do Poder Legislativo ao delegarem competência legislativa indelegável, nos termos dos arts. 62, 68 e 167 da Constituição Federal.

Ademais, o inciso II do art. 5º do PL *sub examine* fere frontalmente o art. 38 da Lei de Responsabilidade Fiscal ao permitir operações de crédito por antecipação de crédito no último ano do mandato do Prefeito municipal, caso do exercício de 2008.

Brasília, 14 de novembro de 2007.

*Eber Zoehler Santa Helena*

consultor