



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

PROCURADORIA JURÍDICA DO LEGISLATIVO MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO-MG

PARECER JURÍDICO - 043/2011

ASSUNTO: PROJETO DE LEI N.º 43/2011, QUE DISPÕE SOBRE AS DIRETRIZES DE ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO DE PEDRO LEOPOLDO-MG PARA O EXERCÍCIO DE 2012, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

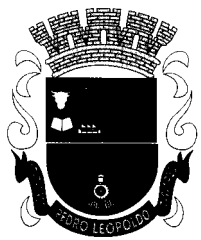
COMISSÃO COMPETENTE: COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

1-DA PROPOSTA DE LEI

1.1. O Prefeito Municipal de Pedro Leopoldo encaminhou para apreciação desta Casa Legislativa o projeto de Lei número 43/2011, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração do Orçamento do Município de Pedro Leopoldo-MG para o exercício de 2012.

1.2. A proposta de Lei em tela vem redigida em 44 artigos e está acompanhada de justificativa¹, segundo a qual o projeto em epígrafe "*tem como objetivo atender aos comandos legais insertos na Constituição da República, na Lei Orgânica Municipal, na Lei Federal n.º 4320, 17/031964, na Lei Complementar Federal n.º 101, de 04/05/2000*".

¹ Nota-se, neste particular, que o projeto de lei em epígrafe sequer está acompanhado de exposição de motivos, vindo acompanhado apenas de ofício padrão da lavra do Chefe do Poder Executivo, sem qualquer explicitação do aspecto programático da proposta. Na opinião de Flávio da Cruz, "***Já não é admissível que sejam contemplados programas plurianual, sem a devida consistência técnica. A avaliação do executado e o detalhe da informação para as novas metas propostas permitem que seja aferido um acompanhamento efetivo das ações implementadas na área pública. Já não é possível que seja tratada a coisa pública de forma irresponsável, pois a sociedade anseia por resultados concretos e efetivos para o social***".



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

1.3. Foram apresentadas emendas por alguns vereadores, bem como mensagem pelo Chefe do executivo, a fim de alterar alguns dispositivos referentes às metas estabelecidas para o exercício de 2012.

2-DO FUNDAMENTO

2.1. Trata-se de projeto de Lei de fundamental importância para o Município, pois visa a traçar as diretrizes do Orçamento municipal a ser elaborado para o exercício de 2012, no qual se encontram delineadas as prioridades administrativas eleitas pelo atual administrador, bem como as orientações para o ajuste entre receitas e despesas que sejam capazes de garantir o equilíbrio fiscal no orçamento municipal, consoante preconiza a Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.2. A Constituição da República do Brasil de 1988 (art. 165, II e seu §2º)² e a Lei Orgânica Municipal (art.99, II e art. 101)³ estabelecem de forma clara o conteúdo das Leis de Diretrizes Orçamentárias e o procedimento de sua elaboração. Tais regras devem ser obedecidas pelo poder executivo municipal

² Art. 165 – Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

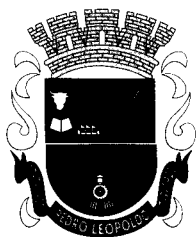
.....
II – as diretrizes orçamentárias;

§2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

³ Art. 99 - Leis de iniciativas do Prefeito estabelecerão:

.....
II - as diretrizes orçamentárias;

Art. 101 - A lei de diretrizes orçamentárias deverá ser elaborada em compatibilidade com o plano plurianual de ação governamental e estabelecerá, além de outros aspectos previstos na legislação federal, os programas de duração continuada que serão efetuados no exercício financeiro subsequente.



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

quando da formalização do Projeto de Lei que verse sobre a indigitada matéria, uma vez que se trata de instrumento vital ao traçado das metas e prioridades da Administração Pública para a elaboração da Peça do Orçamento Anual.

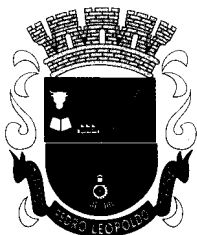
2.3. Consoante nos ensina o Prof. Rinaldo Segundo⁴,

Inspirada nas constituições da República Federal da Alemanha e da França (59), a Lei de Diretrizes Orçamentárias está prevista no §2º, art. 165, CF/88, compreendendo as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente. Além disso, cabe à lei de diretrizes orçamentárias anual orientar a elaboração da lei orçamentária anual, dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

2.4. A Lei Federal 4.320/64, por seu turno, traça os aspectos técnicos a serem obedecidos pelo administrador no que tange à elaboração do orçamento, o que deve ser considerado para efeito de compatibilização da proposta de diretrizes orçamentárias por si estabelecida à própria peça de orçamento a ser elaborada posteriormente, já que o referido instrumento normativo não estabelece nenhuma regra específica sobre as diretrizes orçamentárias.

2.5. Outrossim, a Lei Complementar 101/00 - Lei de Responsabilidade Fiscal -, que versa especificamente sobre as regras afetas às finanças públicas com vista à garantia do equilíbrio fiscal, prescreve uma série de

⁴ SEGUNDO, Rinaldo. Breves considerações sobre o Orçamento Público. Jus Navigandi, Teresina, a. 8, n. 135, 18 nov. 2003. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=4505>>. Acesso em: 19 abr. 2005.



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

requisitos a serem cumpridos pelo administrador ao elaborar a Lei de Diretrizes Orçamentárias.⁵

2.6. O autor Rinaldo Segundo⁶, de modo didático, apresenta-nos quatro conteúdos básicos de que deve estar dotado o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, em relação aos quais traça pequenos comentários, a saber:

⁵ Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do artigo 165 da Constituição e:

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 artigo 9º e no inciso II do § 1º do artigo 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 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:

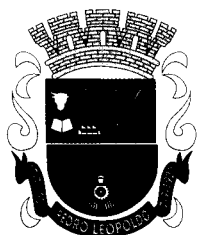
a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;

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.

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

a) definição das metas e prioridades da administração pública: percebe-se aí que o orçamento não é um fim em si mesmo, daí por que as disposições constantes do orçamento devem ser comparadas com as metas e prioridades da administração pública. Isso permitiria se auferir se o discurso governamental traduzido em suas metas e prioridades podem, de fato, ser realizadas a partir dos dispositivos financeiros e econômicos previstos na lei orçamentária anual;

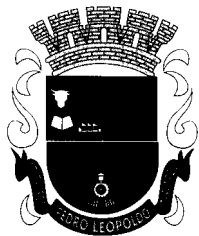
b) orientação à elaboração da lei orçamentária anual: essa é uma finalidade genérica que incluiria, inclusive, as metas e prioridades da administração pública, as alterações na legislação tributária e a política de aplicação das agências oficiais de fomento. As diretrizes para a elaboração da lei orçamentária caracteriza a LDO como "um plano prévio, fundado em considerações econômicas e sociais, para a ulterior elaboração da proposta orçamentária do Executivo, do Legislativo (art. 51, IV e 52, XIII), do Judiciário (art. 99, § 1º) e do Ministério Público". (60)

c) disposição sobre as alterações na legislação tributária: os tributos deixaram de ser encarados especificamente em seu aspecto fiscal, ou seja, destinados à obtenção de recursos para suprir as demandas governamentais. Atualmente, os tributos são utilizados pelos governos para interferir na economia indiretamente, estimulando e inibindo comportamentos com o objetivo de alcançar as finalidades governamentais previstas. Sobre esse prisma e tendo-se em vista que o planejamento estrutural envolve o aspecto econômico, fiscal, financeiro, é natural que os governos utilizem as possibilidades tributárias para alcançar os seus objetivos governamentais;

d) estabelecimento da política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento: tais agências atuam estimulando o desenvolvimento econômico e social do país, representando, desse modo, repercussões na economia. A obrigatoriedade de estarem contidas na LDO evita a ausência de controle sobre os gastos que serão efetuados;

e) Art. 169, § 1º, II: além das hipóteses acima elencadas, observe-se outro conteúdo disposto no mencionado artigo: "a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: I - (...); II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista."

⁶ Idem, p. 17-18.



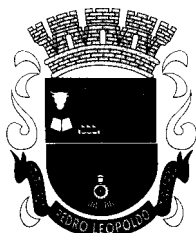
CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO ESTADO DE MINAS GERAIS

2.7. Nota-se, portanto, que as exigências acima transcritas refletem a seriedade com que os gestores devem planejar os gastos públicos, imputando-lhes o legislador constituinte e ordinário maior responsabilidade no manejo das receitas e despesas efetuadas pelo ente político, de forma a fazer com que não despendam as verbas públicas de maneira indiscriminada e sem programação, mas as aplique de forma responsável e planejada, a fim de viabilizar resultados concretos em favor da população, seu principal destinatário.

2.8. Compulsando os autos do Processo Legislativo em comento, vê-se que a proposta sob comento amolda-se em parte ao descrito pela Constituição Federal e legislação correlata (Lei 4.320/64 e LC101/00), cumprindo com algumas das exigências ali previstas quanto ao estabelecimento das prioridades e diretrizes para a elaboração do Orçamento Municipal para o exercício de 2012, deixando de fazê-lo relativamente a outros aspectos técnicos previstos em Lei. Senão, vejamos.

2.9. Considerando o rol de exigências acima destacados, observa-se que, não obstante as metas traçadas no Anexo I do Projeto de Lei 43/2011 tenham sido estabelecidas, falta às mesmas maior especificação e detalhamento programático que as amolde ao sentido atribuído ao termo META. Segundo nos ensina Flávio da Cruz, "***O detalhamento de cada uma das prioridades deve conter informações que possibilitem a implementação de programas e ações específicas[...]***"⁷. Neste sentido, vê-se que a proposta

⁷ Idem.



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

legislativa deixa a desejar quanto à necessidade de maior detalhamento das prioridades e metas traçadas no planejamento previsto para o exercício de 2012.

2.10. Ademais, observa-se que deixou o proponente de cumprir com o disposto no Estatuto da Cidade (lei 10.257/01) no que respeita à gestão orçamentária participativa, segundo dispõem os artigos 4.º, III, " f" c/c art. 44 do mesmo instrumento.⁸

2.11. Na opinião de Liana Portilho Mattos, na obra "Estatuto da Cidade Comentado",

O Artigo 44 vem complementar a diretriz da política urbana estabelecida no art. 4.º, inciso III, alínea f, pela qual, para os fins do Estatuto da Cidade, a gestão orçamentária participativa é um dos instrumentos que deverá ser utilizado no planejamento municipal. Os debates, audiência e consultas públicas, objeto de explícita previsão no inciso II do art. 43 da Lei n. 10.257/01, são os meios indicados pelo legislador para fazer valer a participação popular no âmbito da gestão orçamentária refletindo, assim, a experiência pioneira e bem-sucedida iniciada na cidade de Porto Alegre na década passada, hoje utilizada por outras cidades brasileiras e que ficou conhecida como Orçamento Participativo.⁹

2.12. Ainda segundo a autora referenciada "*O grande mérito do artigo 44 do Estatuto da Cidade, se fosse possível eleger somente um, é o de possibilitar que o cidadão deixe de ser um simples coadjuvante da política tradicional para ser protagonista da gestão pública [...]*".¹⁰

2.13. Como pode ser observado, a participação popular na discussão e aprovação do Orçamento municipal constitui exigência obrigatória à

⁸ Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

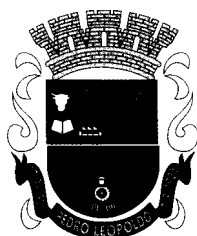
III - planejamento municipal, em especial:

f) gestão orçamentária participativa;

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.

⁹ MATTOS, Liana Portilho. (organizadora). Estatuto da Cidade Comentado. Belo Horizonte: Malheiros, 2002.

¹⁰ Idem.



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

validação do processo legislativo de deliberação sobre o instrumento de planejamento financeiro do ente político local, o que de certo reflete os valores democráticos situados nas bases do Estado brasileiro, em que o cidadão passa de mero destinatário das ações estatais para verdadeiros atores do processo político decisório.

2.14. De outro lado, segundo as lições da Prof.^a Natália Freire, o texto legislativo deve ser estruturado de modo coerente, com redação clara e de fácil compreensão, obedecendo às regras básicas da técnica legislativa dispostas na Lei Complementar 95/98¹¹. Deste modo, esta assessoria passa, a partir de então, a fazer considerações de ordem técnico-legislativa sobre o Projeto de Lei n.º 45/2010, no intuito de aprimorar o texto legislativo ora analisado com o que dispõe a Lei Complementar 95/98, a saber:

2.14.1. A redação da ementa do projeto deve ser melhorada, eliminando-se a vírgula após a palavra Pedro Leopoldo-MG e substituindo-se a expressão **para a**, anterior à palavra elaboração, pela preposição **de** ou **à**.

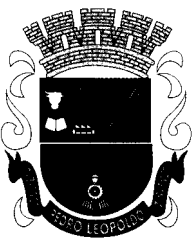
2.14.2. O termo "**por seus representantes**" constante no preâmbulo do projeto de lei em apreciação deverá vir entre vírgulas.

2.14.3. O § 1.º do art. 6.º do Projeto de Lei sob comento deixa de ressaltar o disposto no art. 167, V, da CR/88¹² quanto à formalidade para a

¹¹ FREIRE, Natália de Miranda. Técnica e Processo Legislativo. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

¹² Art. 167. São vedados:

V – abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondente;



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

abertura de crédito suplementar e especial, que deverá ocorrer somente mediante lei e não decreto.

2.14.4. O art. 13 e seus incisos são desnecessários no corpo do texto legislativo em questão, primeiro, porque o Poder Público não pode subvencionar entidade de classe, como dispõe a Lei Municipal 2.810, que trata sobre as OSCIPs – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público¹³. Segundo, porque, de acordo com o disposto no art. 9.º da Lei de Licitações, o servidor público é impedido de contratar com a Administração a que pertença.

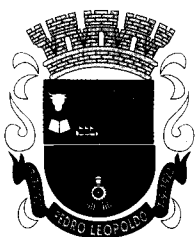
2.14.5. Ainda deverá ser alterada a redação da parte final do inciso II, do art. 15 do projeto, substituindo a expressão “**de execução de obras prestação de serviço ou fornecimento de engenharia e de outros serviços e compras**” pela expressão “**de execução de obras, prestação de serviço ou fornecimento de bens**”, a fim de conformar a redação do projeto à técnica utilizada pela lei de licitações.

2.14.6. No artigo 16 do projeto de lei em epígrafe, o termo “**Lei Orçamentária para 2011**” deverá ser substituído pelo termo “**Lei Orçamentária de 2011**”. Ainda, a citação da LRF ao final do referido artigo deverá ser feita de forma completa, fazendo constar o número da lei, o dia, o mês e o ano de sua publicação.

2.14.7. A conjugação do verbo **ser**, constante do inciso I do § 3.º, do artigo 17, do PL 53/2009, deverá vir conjugado no infinitivo, vez que é complemento do verbo **indicará**, devendo ficar assim redigido [...] “**indicará as dotações a ser** [...]”.

¹³ Art. 2º - Não são passíveis de qualificação como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, ainda que se dediquem de qualquer forma às atividades descritas no art. 3º desta Lei: [...]

II - os sindicatos, as associações de classe ou de representação de categoria profissional;



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

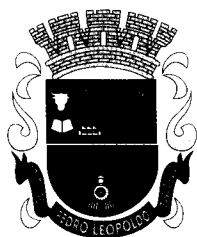
2.14.8. Sugere-se citar expressamente a lei municipal 2.810/05, que trata sobre a qualificação de pessoas jurídicas sem fins lucrativos e das organizações da sociedade civil de interesse público, onde couber, na redação do art. 25 da proposta legislativa em epígrafe, por haver esta regulado no âmbito municipal as parcerias de gestão cooperada entre o ente federativo local e as entidades sem fins lucrativos que prestam serviços de interesse público.

2.14.9. A parte final da redação do § 1.º do art. 25 do projeto ficou confusa, merecendo, portanto, uma redação mais clara quanto à validade da declaração de funcionamento da entidade beneficiária, para efeito da comprovação dos dois anos de funcionamento, vez que a referência constante da redação original tem como base para a concessão referida declaração o cômputo do prazo dos últimos dois anos de exercício, utilizando-se como referência o ano de 2012, o que a nosso sentir restringe sobremaneira acesso a ela pelas demais entidades potencialmente beneficiárias de subvenção pública.

2.14.10. O conteúdo do parágrafo único do art. 32 destoa da finalidade constitucional conferida aos cargos públicos de natureza efetiva, cuja criação e provimento justificam-se em razão da realização de atividades permanentes existentes na estrutura da Administração Pública, o que juridicamente não justifica vincular a sua criação à substituição dos servidores contratados temporariamente, pois, sendo estas funções públicas de caráter temporário, não se enquadram no critério utilizado pela doutrina e jurisprudência para fins de criação de novos cargos públicos na estrutura da Administração Pública Municipal¹⁴. Sugere-se, portanto, a sua supressão do texto legislativo em comento.

2.14.11. No §5.º do art. 36 do PL 43/2011, deverá ser incluída uma vírgula após a palavra *anterior*, a fim de regularizar a pontuação do texto.

¹⁴ A propósito, segundo nos ensina o Prof.º José dos Santos Carvalhos Filhos os servidores ocupantes de cargo público possuem qualidades específicas comparativamente aos temporários, a saber: profissionalidade e definitividade (CARVALHO FILHO, *Manual de Direito Administrativo*, 2007).



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

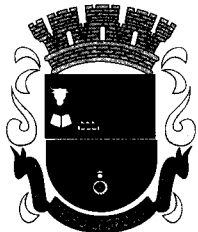
2.14.1. No caput do art. 37 do Projeto de Lei, a vírgula grafada após o termo "*instrumento congênere*" deverá ser suprimida, pois, neste caso, separa a preposição **com** do termo a que se destina complementar, o que não se admite gramaticalmente. Ainda neste dispositivo, a menção à Lei Complementar 101/00 deverá ser feita de forma completa, como igualmente recomendado no item 2.14.6. deste parecer.

2.14.14. O disposto no art. 39 da proposta também apresenta problema de ordem fiscal sério, merecendo reformulação nos termos do que dispõe a lei municipal 2.649, de 03 de maio de 2002, que versa sobre o regime de adiantamento de despesa no âmbito municipal, pois a redação constante do PL 43/2011 inclui outras despesas não autorizadas pela referida lei, o que em tese caracteriza desvirtuamento do instituto.

2.14.15. Ressalte-se, por fim, que há ainda falhas significativas quanto à forma como estão identificados os anexos do projeto no texto do Projeto de Lei 43/2011, o que exige sua adequação ao que dispõe a Lei Complementar 95/98, dispondo-os em numeração seqüencial.

3 - CONCLUSÃO

3.1. Destarte, s.m.j., esta assessoria jurídica entende que o projeto de lei 43/2011 cumpre em parte com as exigências legais, razão pela qual esta assessoria é de parecer favorável a sua regular tramitação nesta Casa, com as ressalvas destacadas no fundamento do parecer, devendo a Comissão de Finanças Públicas apreciá-las para efeito de emendar o projeto naquilo que se mostrar pertinente e necessário.



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

3.2. No curso da tramitação do projeto em comento deverá ser observado igualmente o disposto no art. 119 do R.I., que prevê seja o projeto de natureza orçamentária submetido a dois turnos de votação, cuja apuração dar-se-á mediante quorum simples (art. 70, caput da LOM), de forma ostensiva e nominal.

É o parecer.

Pedro Leopoldo, 24 de agosto de 2011.


Rubens Alves Ferreira

Advogado da Câmara Municipal de Pedro Leopoldo