



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

PROCURADORIA JURÍDICA DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO-MG

PARECER JURÍDICO N.º 072/2012

ASSUNTO: PROJETO DE LEI N.º 40/2012, QUE ESTIMA AS RECEITAS E FIXA AS DESPESAS DO ORÇAMENTO FISCAL DO MUNICÍPIO DE PEDRO LEOPOLDO PARA EXERCÍCIO DE 2013.

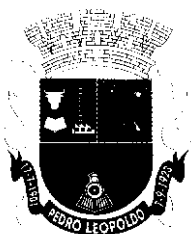
COMISSÃO COMPETENTE: FINANÇAS PÚBLICAS

1 - DA PROPOSTA DE LEI

1.1. O Prefeito Municipal de Pedro Leopoldo encaminhou à Câmara Municipal o projeto de Lei número 040/2012, que dispõe sobre a Lei Orçamentária Anual, referente ao Exercício de 2013, a fim de que o mesmo seja submetido à apreciação dos parlamentares municipais, como determinam as Constituições Federal, Estadual e a Lei Orgânica Municipal, contendo 16(dezesseis) artigos e 18 anexos.

1.2. Acompanha a propositura de Lei em tela exposição de motivos que ressalta haver sido o presente projeto elaborado levando-se em conta as despesas projetadas tanto pela Lei de Diretrizes Orçamentária, quanto pelo Plano Plurianual, compatibilizadas estas com as expectativas de receitas para o ano base de 2013.

1.3. Outrossim, segundo o executivo, ***“O Projeto de Lei Orçamentária Anual para o ano de 2013 busca consubstanciar o manejo das rubricas de forma mais racional e eficiente”***, respeitando sempre as exigências



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal, que prima pelo equilíbrio das contas públicas.

1.4. Por fim, alude o proponente que ***“a Administração pretende concentrar mais adequadamente os recursos a serem investidos nas áreas prioritárias das secretarias municipais, possibilitando o manejo mais ágil e célere do orçamento, visando, sempre, atender às exigências do Princípio da Eficiência”***.

1.5. Distribuídos os avulsos do Projeto, e transcorrido o prazo regimental para a apresentação de Emendas, não foi protocolizada nenhuma emenda.

2 - DO FUNDAMENTO

2.1. A proposta em epígrafe versa sobre a Lei Orçamentária Anual, que estima a receita e fixa a despesa do Município de Pedro Leopoldo para o exercício de 2013, em obediência à exigência de ordem constitucional federal, cujo comando impende destacar *“in verbis”*:

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

[...]

III – os orçamentos anuais.

[...]

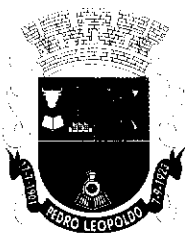
§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

§ 6º - O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

§ 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.

2.2. Os textos da Constituição Estadual de Minas Gerais(art. 153) e da Lei Orgânica Municipal (arts. 99 e 102), respectivamente, reproduzem redação similar quanto ao conteúdo da Lei Orçamentária Anual, como transcrito em seguida:

Art. 153. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

[...]

III – o orçamento anual;

Art. 99. Leis de iniciativas do Prefeito estabelecerão:

[...]

III – os orçamentos anuais;

Art. 102. A Lei Orçamentária Anual estabelecerá, além dos aspectos na legislação federal, os recursos necessários à efetivação das diretrizes, objetivos e metas relativas a programas de duração continuada escolhidos para serem efetivados no exercício a que se referir.

2.3. A Lei 4.320/64 e a Lei Complementar 101/00, por seu turno, traçam os aspectos técnicos a serem obedecidos pelo administrador no que tange à elaboração da peça orçamentária, o que deve ser observado para efeito de compatibilizar o orçamento apresentado com as diretrizes orçamentárias traçadas pela Lei Municipal 3.300/2012 e o Programa de Longa duração estabelecido pela Lei Municipal n.º 3.129/2010.

2.4. Segundo dispõe a Lei Federal 4.320/64, o orçamento deverá estimar todas as receitas e fixar despesas do exercício, como especificado a seguir:

Art. 2º A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

§ 1º *Integração a Lei de Orçamento:*

I - Sumário geral da receita por fontes e da despesa por funções do Governo;

II - Quadro demonstrativo da Receita e Despesa segundo as Categorias Econômicas, na forma do Anexo nº. 1;

III - Quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação;

IV - Quadro das dotações por órgãos do Governo e da Administração.

§ 2º *Acompanharão a Lei de Orçamento:*

I - Quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais;

II - Quadros demonstrativos da despesa, na forma dos Anexos ns. 6 a 9;

III - Quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do Governo, em termos de realização de obras e de prestação de serviços.

Art. 3º A Lei de Orçamentos compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei.

Parágrafo único. Não se consideram para os fins deste artigo as operações de crédito por antecipação da receita, as emissões de papel-moeda e outras entradas compensatórias, no ativo e passivo financeiros. (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

Art. 4º A Lei de Orçamento compreenderá todas as despesas próprias dos órgãos do Governo e da administração centralizada, ou que, por intermédio deles se devam realizar, observado o disposto no artigo 2º.

Art. 5º A Lei de Orçamento não consignará dotações globais destinadas a atender indiferentemente a despesas de pessoal, material, serviços de terceiros, transferências ou quaisquer outras, ressalvado o disposto no artigo 20 e seu parágrafo único.

Art. 6º Todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções.

2.5. Outrossim, a Lei Complementar 101/00(Lei de Responsabilidade Fiscal) dispõe sobre outras exigências a serem obedecidas pelo administrador ao elaborar a peça orçamentária, visando garantir o equilíbrio fiscal dos gastos públicos, como transcrito a seguir:

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

I - conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º;¹

¹ Art. 4º



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição², bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;

III - conterà reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:

a) (VETADO)

b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

§ 1º Todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da lei orçamentária anual.

§ 2º O refinanciamento da dívida pública constará separadamente na lei orçamentária e nas de crédito adicional.

§ 3º A atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada não poderá superar a variação do índice de preços previsto na lei de diretrizes orçamentárias, ou em legislação específica.

§ 4º É vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada.

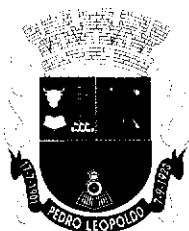
§ 5º A lei orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão, conforme disposto no § 1º do art. 167 da Constituição.

2.6. Nota-se, portanto, que as exigências acima destacadas têm como escopo cometer aos gestores públicos maior responsabilidade na administração dos recursos municipais, de modo a otimizar a sua utilização em prol do interesse público local. Isto ocorre fundamentalmente para que os Agentes Políticos utilizem as verbas públicas de forma racional e equilibrada, a fim de que seu manejo resulte em ações que beneficiem o conjunto da sociedade local, principal destinatário dos serviços e atividades desempenhados pelo Poder Executivo.

2.7. Neste sentido, observa-se que o projeto em tela amolda-se ao descrito pela Constituição Federal, Estadual, Lei Orgânica Municipal e legislação correlata (Lei 4.320/64 e LC101/00), cumprindo com as exigências quanto

§ 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.

² § 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

à estimativa de receita e fixação das despesas para o Orçamento Municipal de 2013, inclusive para fazer constar os quadros demonstrativos das fontes de recurso e os programas de ações a serem executados.

2.8. Não obstante, 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. Senão, vejamos.

2.9. A redação dos artigos acima mencionados assim dispõe:

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

III - planejamento municipal, em especial:

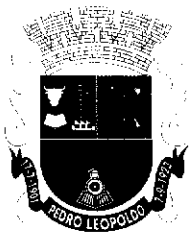
f) gestão orçamentária participativa;

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.

2.10. Segundo a 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.

2.11. 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 [...]**".



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

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

2.13. Quanto à técnica legislativa, cabe ressaltar que

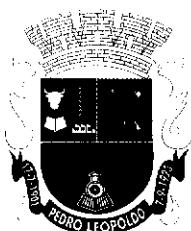
2.13.1, a numeração dos artigos não obedece à regra disposta pelo art. 10 da Lei Complementar 95/98 e do art. 22 do Decreto Federal n.º 4.176/2002, segundo o qual *"a unidade básica de articulação é o artigo, indicado pela abreviatura "Art.", seguida de numeração ordinal até o nono e cardinal, acompanhada de ponto, a partir do décimo"*. Assim, para a adoção da melhor técnica redacional, deve a articulação do projeto sofrer as modificações conforme a regra acima disposta;

2.13.2. no preâmbulo, o termo ***por seus representantes legais*** deve vir entre vírgulas;

2.13.3. no título II, capítulos I e II, as expressões "Da Receita Total" e "Da Despesa Total" deverão ser suprimidas, pois constitui dispositivo redundante, já que os próprios títulos já mencionam o conteúdo da matéria capitulada.

2.13.4. No artigo 2.º do Projeto, deverá ser grafada uma vírgula após o vocábulo ***vigente***, uma vez que a frase que a antecede cumpre função de aposto; o mesmo deverá ocorrer no art. 4.º, após o segundo vocábulo ***Orçamentária***;

2.13.5. Nos artigos 3.º e 4.º da proposta, a distribuição das receitas e despesas deverão vir dispostas em forma de incisos, em obediência à boa técnica legislativa, seguidas de alíneas e itens; outrossim, deverá ainda ser incluído um artigo específico sobre a distribuição das despesas por órgãos e unidades, que igualmente deverão vir dispostos tecnicamente em forma de incisos;



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

2.13.6. no art. 4.º, incluir vírgula após o termo Receita Orçamentária;

2.13.7. os anexos do projeto deverão ser enumerados em algarismo romano, sucessivamente, de modo a ser cada qual identificado na sequência em que disposto.

3 - CONCLUSÃO

3.1. Destarte, s.m.j., esta assessoria jurídica entende que o projeto de lei 040/2012 cumpre com as exigências de ordem constitucional e infraconstitucional, razão pela qual esta assessoria é de parecer favorável ao regular trâmite do mesmo nesta casa legislativa, desde que suprida a omissão especificada no item 2.8 deste parecer, bem como as correções de ordem técnico-legislativa, consoante item 2.13.

3.2. No curso da tramitação do projeto em comento deve ser observado o disposto pelo art. 119 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Pedro Leopoldo-MG., que prevê seja o projeto de natureza orçamentária submetido a dois turnos de votação, esta apurada de forma ostensiva e simbólica, com quorum simples, conforme estabelece o art. 70, caput da LOM c/c art 147 do Regimento Interno desta Casa.

É o parecer.

Pedro Leopoldo, 21 de novembro de 2012.


Rubens Alves Ferreira

Advogado da Câmara Municipal de Pedro Leopoldo/MG