



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO
ESTADO DE MINAS GERAIS



PROCURADORIA JURÍDICA DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO-MG

PARECER JURÍDICO 036/2016

ASSUNTO: PROJETO DE LEI N.º 05/2016, QUE DISPÕE SOBRE AS DIRETRIZES PARA A ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO DE PEDRO LEOPOLDO-MG PARA O EXERCÍCIO DE 2017 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

COMISSÃO COMPETENTE: COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

1-DA PROPOSTA DE LEI

1.1. A Prefeita Municipal de Pedro Leopoldo encaminhou para apreciação desta Casa Legislativa o projeto de Lei número 05/2016, que dispõe sobre as diretrizes à elaboração do Orçamento do Município de Pedro Leopoldo-MG para o exercício de 2017.

1.2. A proposta de Lei em tela vem redigida em 45 artigos, com seus respectivos anexos, e está acompanhada de resumida exposição de motivos.

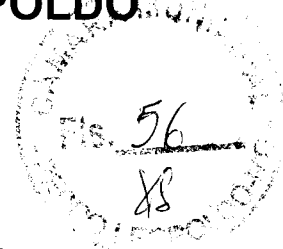
2-DO FUNDAMENTO

2.1. Versa o projeto de Lei sob comento acerca das diretrizes do Orçamento municipal a ser elaborado para o exercício de 2017, no qual se encontram delineadas as metas e prioridades administrativas eleitas pelo atual administrador, bem como as orientações para o ajuste entre receitas e despesas capaz de garantir



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS



o equilíbrio fiscal nas contas públicas locais, consoante preconiza a Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.2. A Constituição da República do Brasil de 1988 (art. 165, II e seu §2º)¹ e a Lei Orgânica Municipal (art.99, II e art. 101)² 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 quando da formulação 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 Orçamentária Anual vindoura.

2.3. Consoante nos ensina o Prof. Rinaldo Segundo³,

Inspirada nas constituições da República Federal da Alemanha e da França, 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.

¹ 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.

² Art. 99 - Leis de iniciativas do Prefeito estabelecerão:

.....
II - as diretrizes orçamentárias;

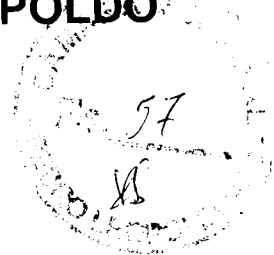
Art. 101 - A lei de diretrizes orçamentárias deverá ser elaborada em compatibilidade com o plano plurianual de ação governamental e estabelecerá, além de outros aspectos previstos na legislação federal, os programas de duração continuada que serão efetuados no exercício financeiro subsequente.

³ 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



2.4. Neste sentido, a Lei Federal 4.320/64 estabelece os aspectos técnicos a ser obedecidos pelo administrador, o que deve ser inteiramente considerado para efeito de compatibilização da proposta de diretrizes orçamentárias ora apreciada com eles, já que o referido instrumento normativo não estabelece nenhuma regra específica sobre as diretrizes orçamentárias *stricto sensu*.

2.5. Por seu turno, a Lei Complementar 101/00 - Lei de Responsabilidade Fiscal -, que trata especificamente sobre as regras afetas às finanças públicas com vista à garantia do equilíbrio fiscal, prescreve uma série de requisitos a serem cumpridos pelo administrador ao elaborar a Lei de Diretrizes Orçamentárias⁴, o que

⁴ 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.



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS



também deverá ser levado em conta na análise de adequação do projeto em comento com a legislação vigente.

2.6. O autor Rinaldo Segundo⁵, 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. Vejamos:

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;

§ 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.

⁵ Idem, p. 17-18.



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS



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."

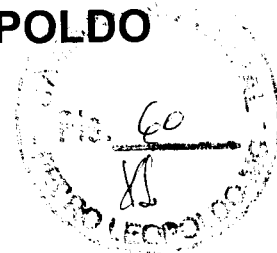
2.7. Nota-se, então, que as exigências acima transcritas refletem a seriedade com que os gestores devem planejar os gastos públicos, imputando-lhes o legislador constituinte e ordinário maior responsabilidade no manejo das receitas e despesas a serem efetuadas pelo ente político, de forma a fazer com que não despendam as verbas públicas de maneira indiscriminada e sem programação, mas as aplique de forma responsável e coordenada, 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 amolda-se em sua maior parte ao descrito pela Constituição Federal, Lei Orgânica Municipal e legislação correlata (Lei 4.320/64 e LC101/00), cumprindo relativamente com as exigências ali previstas quanto ao estabelecimento das prioridades e diretrizes para a elaboração do Orçamento Municipal para o exercício de 2017. No entanto, deixa de fazê-lo no que tange a outros aspectos técnicos previstos na Constituição Federal e em Leis afetas à matéria. Senão, vejamos.



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS



2.9. Primeiramente, observa-se que deixou o proponente de cumprir com o disposto no art. 48, parágrafo único, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal⁶, bem como ao prescrito nos artigos 4.º, III, “f” c/c art. 44 do Estatuto da Cidade (lei 10.257/01)⁷, no que respeita à gestão orçamentária participativa.

2.10. 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.⁸

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 [...]*”⁹.

⁶ Art. 48. [...]

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

⁷ 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.

⁸ MATTOS, Liana Portilho.(organizadora). Estatuto da Cidade Comentado. Belo Horizonte: Malheiros, 2002.

⁹ Idem.



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO ESTADO DE MINAS GERAIS



2.12. Destarte, a participação popular na elaboração, discussão e aprovação das peças 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. Ora, neste particular, nota-se que houve total omissão do Poder Executivo quanto ao cumprimento da regra legal acima mencionada, o que compromete seriamente a discussão e aprovação da proposta encartada. Frise-se que a participação popular para ser efetiva deve ocorrer durante a elaboração da proposta, não posteriormente à sua remessa à Casa Legislativa, pois, do contrário, frustraria a ideia de fazer refletir na peça financeira a vontade popular plasmada nos debates ali travados.

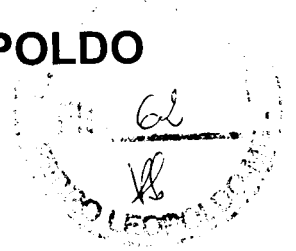
2.14. Assim, vê-se que o fato de não ter havido audiência ou consulta pública antes do envio do Projeto de Diretrizes Orçamentárias para a Câmara Municipal compromete o aspecto democrático da construção da proposta, pois a norma concernente à realização de audiência pública prévia é cogente e vinculante, não caindo na esfera da discricionariedade do gestor, devendo tal omissão ser suprida pelo Poder Legislativo, em substituição ao Poder Executivo, que declinou de sua competência ao deixar de fazê-la antes do envio da LDO para a Câmara Municipal.

2.15. O art. 1º., parágrafo único, I, do projeto de Lei 05/2016 especifica as metas e prioridades para o exercício financeiro de 2017, conforme estabelece os arts. 165, §2.º da CRFB e 4.º, §§ 1.º e 2.º da LRF. Entretanto, em relação ao disposto



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS



no §2.º, I, do art. 4.º da LRF, deixa de apresentar a respectiva avaliação do cumprimento das metas traçadas anteriormente para o ano de 2016. Como se não bastasse, deixou ainda o executivo de enviar a esta casa o relatório a que se refere o parágrafo único do art. 45 da LRF¹⁰, que deverá conter as informações necessárias ao cumprimento do caput do mesmo artigo, o que constitui omissão grave, devendo a Comissão de Finanças Públicas da Câmara Municipal, portanto, notificar o Poder Executivo a enviá-los imediatamente, antes mesmo da apreciação da LDO.

2.16. Outrossim, o art. 15 do Projeto estabelece limites para a apresentação de Emendas ao Projeto de Lei do Orçamento Municipal, a exemplo do que faz o art. 166, §3º, II, letras a, b e c da Constituição da República¹¹. Entretanto, nota-se que o rol descrito naquele é bem mais extenso que o prescrito na Constituição, o que acaba por restringir de forma excessiva o poder de emenda dos vereadores ao orçamento vindouro. Neste particular, incorre a proposta de LDO em flagrante inconstitucionalidade, pois restringe o direito de emenda em relação a matérias que a Carta Magna não o fez, exorbitando de sua competência legislativa. Deste modo, os incisos II – dotações referentes à contrapartida; III-dotações referente a obras em

¹⁰ Art. 45. Observado o disposto no § 5º do art. 5º, a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

Parágrafo único. O Poder Executivo de cada ente encaminhará ao Legislativo, até a data do envio do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, relatório com as informações necessárias ao cumprimento do disposto neste artigo, ao qual será dada ampla divulgação.

¹¹ Art. 166[...]

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;
b) serviço da dívida;
c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal;



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS



execução; IV – dotações referentes a precatórios e sentenças judiciais; V – dotações referentes a auxílio-funeral, auxílio doença, auxílio-alimentação e auxílio-transporte, são inconstitucionais e, portanto, devem ser suprimidos do texto.

2.17. No que respeita às questões de ordem técnico-legislativas, 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 95/98¹². 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:

2.17.1. a redação da ementa deverá ser substituída pelo seguinte texto:

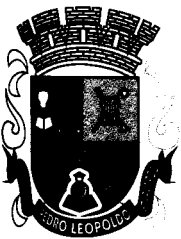
“Dispõe sobre as Diretrizes para a elaboração do Orçamento do Município de Pedro Leopoldo-MG, referente ao exercício de 2017, e dá outras providências”;

2.17.2. no art. 1º., V, incluir no início a expressão “ *as disposições sobre[...]* ”;

2.17.3. no parágrafo único do art. 1º, modificar a redação, sempre colocando o número dos anexos no início do texto, como demonstra o seguinte: “ Anexo II e IIa, correspondente à Metodologia e Memória de Cálculo das Metas Anuais e Receitas;”

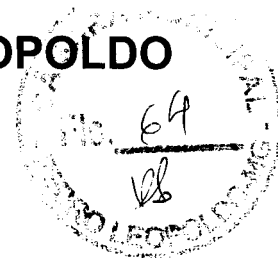
2.18 No artigo 27, o projeto trata das condições para a concessão de subvenções a entidades privadas sem fins lucrativos. Entretanto, no §2º. do mesmo artigo, equivocadamente faz menção a pessoas físicas como beneficiárias de subvenção, o que não se mostra adequado. Deste modo, a redação do referido parágrafo deverá

¹² FREIRE, Natália de Miranda. Técnica e Processo Legislativo. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS



ser alterada, substituindo-se a expressão “ a pessoas física e jurídicas” por “ às entidades de que trata este artigo”;

2.17.4. no art. 40, incluir a palavra “ despesas” antes da palavra irrelevantes, pois sem ela o texto ficou sem sentido.

3 – CONCLUSÃO

3.1. Destarte, s.m.j., esta assessoria jurídica entende que o projeto de lei 05/2016 cumpre em parte com as exigências constitucionais e 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 ou diligenciar naquilo que entender cabível.

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, 18 de Julho de 2016.


Rubens Alves Ferreira
Advogado da Câmara Municipal de Pedro Leopoldo