

CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO
ESTADO DE MINAS GERAIS

PROCURADORIA JURÍDICA DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO-MG

PARECER JURÍDICO N.º 098/2017

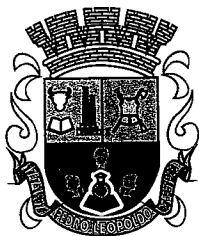
ASSUNTO: SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI N.º 019/2017, QUE ESTIMA AS RECEITAS E FIXA AS DESPESAS DO ORÇAMENTO FISCAL DO MUNICÍPIO DE PEDRO LEOPOLDO PARA EXERCÍCIO DE 2018 E EMENDAS APRESENTADAS PELOS VEREADORES.

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 019/2017, e, em seguida, o seu substitutivo, que dispõe sobre a Lei Orçamentária Anual, referente ao Exercício de 2018, a fim de que o mesmo seja submetido à apreciação dos parlamentares locais, como determinam as Constituições Federal, Estadual e a Lei Orgânica Municipal, contendo o texto legislativo 16(dezesseis) artigos e 13 (treze) anexos, bem como 138(cento e trinta e oito) emendas dos vereadores.

1.2. O projeto vem acompanhado de exposição de motivos, na qual o propositor ressalta ter sido o orçamento municipal elaborado levando-se em conta as diretrizes orçamentárias, o plano plurianual e as expectativas de receita para o ano base de 2018, buscando-se consubstanciar o manejo das rubricas de forma mais racional e eficiente, e concentrando mais adequadamente os recursos a serem investidos nas áreas prioritárias das Secretarias Municipais.



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS



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 2018, em obediência às exigências de ordem constitucional federal¹, estadual² e municipal³.

¹ 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.

§ 7º - Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

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

[...]

III – o orçamento anual;

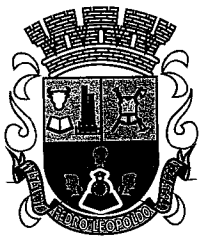
Art. 154 - A lei que instituir o plano plurianual de ação governamental estabelecerá, de forma regionalizada, as

diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas a programas de duração continuada.

Parágrafo único - O plano plurianual e os programas estaduais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado e submetidos à apreciação da Assembleia Legislativa.

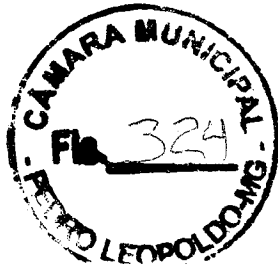
Art. 155 - A Lei de Diretrizes Orçamentárias, compatível com o plano plurianual, compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública Estadual, incluirá as despesas correntes e de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais.

Art. 156 - As propostas orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário serão elaboradas, respectivamente, pela Assembleia Legislativa e pelo Tribunal de Justiça, ouvindo este os tribunais inferiores, observados os limites estipulados conjuntamente e incluídos na Lei de Diretrizes Orçamentárias.



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS



2.2. A Lei 4.320/64, que, por sua vez, estabelece as regras gerais de elaboração e controle dos orçamentos da União, Estados, Municípios e Distrito

Parágrafo único - O disposto neste artigo se aplica, no que couber, ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas.

Art. 157 - A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes do Estado, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta;

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

§ 1º - Integrará a lei orçamentária demonstrativo específico com detalhamento das ações governamentais, em nível mínimo, de:

I - objetivos e metas especificados em subprojetos e subatividades; (Redação dada pela Emenda à Constituição 27, de 4/9/1997)

II - fontes de recursos;

III - natureza da despesa;

IV - órgão ou entidade responsável pela realização da despesa;

V - órgão ou entidade beneficiários;

VI - identificação dos investimentos, por região do Estado;

VII - identificação, de forma regionalizada, dos efeitos, sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 2º - O orçamento, compatibilizado com o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, terá, entre suas funções, a de reduzir desigualdades entre as regiões do Estado, segundo critério populacional.

§ 3º - A lei orçamentária anual não conterà disposição estranha à previsão da receita e à fixação da despesa, ressalvadas a autorização para a abertura de crédito suplementar e a contratação de operação de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

§ 4º - O Estado publicará, até o dia trinta do mês subsequente ao da competência, balancetes mensais de sua execução orçamentária e financeira. (Redação dada pela Emenda à Constituição 4, de 29/5/1992)

§ 5º - Para subsidiar a elaboração do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, do plano plurianual de ação governamental e da proposta orçamentária anual, a Assembléia Legislativa sistematizará e priorizará, em audiência pública regional, realizada a cada dois anos, as propostas resultantes de audiências públicas municipais realizadas pelos poderes públicos locais, nos termos de regulamentação. (Acrescido pela Emenda à Constituição 12, de 1º/9/1994, com a redação dada pela Emenda à Constituição 36, de 29/12/1998)

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

I - o plano plurianual de ação governamental;

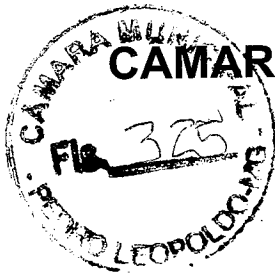
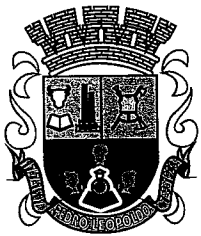
II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

Art. 100 - O plano plurianual de ação governamental será elaborado em consonância com o plano diretor e estabelecerá, além de outros aspectos previstos na legislação federal, as diretrizes, objetivos e metas relativas a programas de duração continuada.

Art. 101 - A Lei de Diretrizes Orçamentárias, compatível com o plano plurianual de ação governamental, compreenderá, além de outros aspectos previstos na legislação federal, os programas de duração continuada que serão efetuados no exercício financeiro subsequente.

Art. 102 - A Lei Orçamentária Anual estabelecerá, além dos aspectos previstos 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.



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO ESTADO DE MINAS GERAIS

Federal, traça aspectos de organização programática e fiscal do orçamento⁴, destacando-se de modo especial o Programa de Trabalho do Governo, que deverá

⁴ Art. 2º A Lei do Orçamento conterà 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.

§ 1º Integrarão 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.

Art. 7º A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para:

I - Abrir créditos suplementares até determinada importância obedecidas as disposições do artigo 43; (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

II - Realizar em qualquer mês do exercício financeiro, operações de crédito por antecipação da receita, para atender a insuficiências de caixa.

§ 1º Em casos de déficit, a Lei de Orçamento indicará as fontes de recursos que o Poder Executivo fica autorizado a utilizar para atender a sua cobertura.

§ 2º O produto estimado de operações de crédito e de alienação de bens imóveis somente se incluirá na receita quando umas e outras forem especificamente autorizadas pelo Poder Legislativo em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las no exercício.

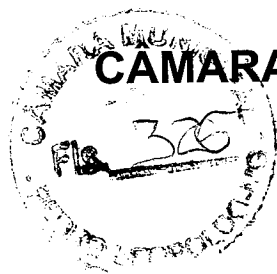
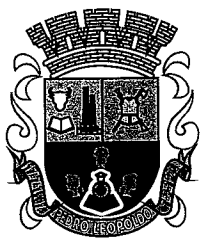
§ 3º A autorização legislativa a que se refere o parágrafo anterior, no tocante a operações de crédito, poderá constar da própria Lei de Orçamento.

Art. 8º A discriminação da receita geral e da despesa de cada órgão do Governo ou unidade administrativa, a que se refere o artigo 2º, § 1º, incisos III e IV obedecerá à forma do Anexo n. 2.

§ 1º Os itens da discriminação da receita e da despesa, mencionados nos artigos 11, § 4º, e 13, serão identificados por números de códigos decimal, na forma dos Anexos ns. 3 e 4.

§ 2º Completarão os números do código decimal referido no parágrafo anterior os algarismos caracterizadores da classificação funcional da despesa, conforme estabelece o Anexo n. 5.

§ 3º O código geral estabelecido nesta lei não prejudicará a adoção de códigos locais.



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO ESTADO DE MINAS GERAIS

ser elaborado nos termos do anexo 6 do referido estatuto, o qual consiste no detalhamento de Projetos e atividades previstas para o exercício, bem como os valores financeiros a eles destinados nas respectivas rubricas. Ademais, ainda atrela a elaboração da LOA à apresentação de quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do Governo, em termos de realização de obras e de prestação de serviços (Cf. art. 2º, §2º, III, da nota n.º 4).

2.3. Por seu turno, a Lei Complementar 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal) traça exigências de ordem técnico-fiscais a serem observadas pelo Administrador Público, visando com isto garantir o equilíbrio fiscal dos gastos públicos⁵, inclusive com a criação do instituto da Reserva de Contingência⁶, concebida para o enfrentamento de situações de risco fiscal.

2.4. Impende destacar que as normas acima mencionadas estabelecem que a Lei Orçamentária Anual deverá observar ainda as regras dispostas no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias, de modo a haver uma integração

⁵ 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 - conterà, 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;

II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, 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.

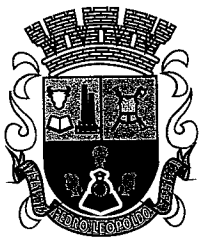
§ 2º O refinanciamento da dívida pública constará separadamente na lei orçamentária e nas de crédito adicional.

§ 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.

⁶ "A Lei de Responsabilidade Fiscal introduziu mudanças na Lei de Orçamento entre as quais destaca-se a Reserva de Contingência, cuja forma de utilização e montante, calculado com base na Receita Corrente Líquida, serão estabelecidos na LDO". (MACHADO JR., José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa Reis. A Lei 4.320 comentada. 31 ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2002.).



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO ESTADO DE MINAS GERAIS

dos programas em relação ao planejamento de longa duração (PPA) e às metas fixadas nas Diretrizes Orçamentárias (LDO).

2.5. Neste ponto, observa-se que a referida integração entre os planos não ocorreu de forma sensível, pois, tendo a LDO de 2018 prescrito várias metas, programas, projetos e atividades para o ano de 2018, deixou o Projeto de Lei do Orçamento n.º 019/2017 de detalhá-los e especificá-los de forma mais racional e satisfatória, de modo que não há como identificar o que fora traçado por cada Secretaria Municipal como meta na LDO e a sua inclusão nos respectivos programas e rubricas do Projeto da LOA. Isto gera um descompasso e uma incongruência muito grandes entre os planos orçamentários previstos legalmente, dificultando assim a transparência necessária ao acompanhamento e avaliação da sua execução pelo Poder Executivo por parte dos órgãos de controle. Ademais, a apresentação do quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do Governo, em termos de realização de obras e de prestação de serviços, previsto no art. 2º, §2.º, III, da Lei Nacional 4.320/64, não consta dos anexos da proposta de Orçamento, constituindo tal fato omissão grave, devendo ser oficiado o Chefe do Executivo para supri-la.

2.6. Não bastasse isto, o disposto no art. 29, X, da Constituição Federal de 1.988⁷ e no art. 4.º, III, "f"⁸ c/c art. 44⁹ do Estatuto da Cidade (lei nacional 10.257/01), que estabelecem o instituto da gestão orçamentária participativa, prescrevem a utilização de instrumentos democráticos de elaboração e aprovação das peças orçamentárias, tais como debates, audiências e consultas públicas.

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

⁷ 29. [...]

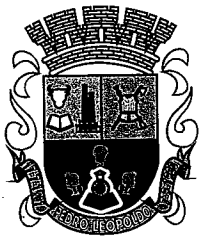
XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal; (Renumerado do inciso X, pela Emenda Constitucional nº 1, de 1992)

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

III - planejamento municipal, em especial:

f) gestão orçamentária participativa;

⁹ 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.



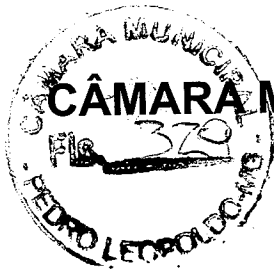
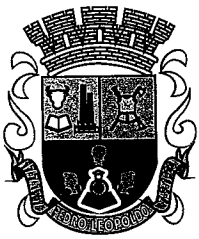
CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO **ESTADO DE MINAS GERAIS**

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 decisório¹⁰.

2.8. A despeito de Audiência Pública realizada pela Câmara Municipal de Pedro Leopoldo, na sede da Câmara Municipal de Pedro Leopoldo, no suposto intuito de cumprir com o imperativo democrático contido nos artigos mencionados, entendemos que a finalidade participativa preconizada pela lei não é de regra concretizada, pois a referida audiência constitui-se apenas em exposição técnico-formal-fiscal do Plano Orçamentário, sem qualquer abertura para mudanças ou alterações decorrentes de questionamentos ou apontamentos possivelmente feitos pela comunidade. Sequer é feita qualquer consulta pública para levantar as prioridades de obras e serviços junto à comunidade local ou mesmo uma divulgação ampla e irrestrita para assegurar efetivamente a participação dos cidadãos. Neste sentido, a audiência pública fica completamente esvaziada de legitimidade, na medida em que não se consegue garantir a representação social dos vários bairros e regiões do Município nem na fase de elaboração, nem de apresentação e votação da proposta orçamentária.

2.9. Do ponto de vista do debate e discussão do orçamento, não há sequer a explanação das metas definidas na LDO e os respectivos programas pretensamente viabilizadores de sua execução e efetivação para a comunidade. Nem mesmo de forma genérica os programas a serem desenvolvidos nas várias regiões do Município foram explicitados, considerando-se as suas carências e demandas, atentando-se em regra o expositor a declinar números relativos à

¹⁰ Segundo a opinião de Liana Portilho Mattos, na obra coletiva 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."



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO **ESTADO DE MINAS GERAIS**

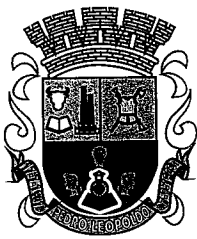
estimativa de receita e despesa, de forma genérica e desengajada com as políticas públicas desenvolvidas pelo Município.

2.10. Ora, com o devido respeito e acatamento à atual Administração, definitivamente isto não é processo democrático de discussão e elaboração do orçamento público municipal! Neste ponto, a programação orçamentária municipal ainda carece imensamente de debate democrático com os destinatários das políticas governamentais traçadas pelo Poder Executivo¹¹, estando as mesmas despidas de legitimidade política e social quando realizadas e implementadas tão somente no solipsismo do gabinete do Gestor Público, sem qualquer audiência prévia das demandas sociais crescentes na cidade.

2.11. De notar-se que as exigências acima destacadas têm o objetivo de atribuir aos gestores públicos maior responsabilidade na administração dos recursos municipais, de modo a otimizar a sua utilização em prol do interesse público local, através de um planejamento sério, racional e democrático. Isto ocorre fundamentalmente para que os Agentes Políticos utilizem as verbas públicas de forma eficiente e equilibrada, a fim de que seu manejo resulte em ações que beneficiem o conjunto da sociedade local, principal destinatária dos serviços e atividades desempenhados pelo Poder Executivo ao longo de cada exercício orçamentário.

2.12. Neste sentido, observa-se que o projeto em tela amolda-se em parte ao descrito pela Constituição Federal, Estadual, Lei Orgânica Municipal e legislação correlata (Lei 4.320/64, LC101/00 Lei 10.257/01), cumprindo com a maior parte das exigências quanto à estimativa de receita e fixação programática das despesas para o Orçamento Municipal de 2017, inclusive para fazer constar os quadros demonstrativos das fontes de recurso e os programas de ações a serem executados. Não obstante, as omissões e falta de integração entre todos os planos orçamentários, programas, projetos e atividades é grave e compromete

¹¹Segundo a opinião de Liana Portilho Mattos, na obra coletiva Estatuto da Cidade Comentado "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

significativamente o trabalho do Poder Legislativo no seu mister de fiscal da atuação do Poder Executivo Municipal, na medida que os parâmetros de controle não estão claramente estabelecidos neles.

2.13. Ademais, o dispositivo constante do art. 5.º do PLO 019/2016, relativamente à abertura de créditos adicionais suplementares, prescreve a suplementação orçamentária sem autorização legislativa em 25% do valor total orçado. Tal prescrição também reflete a ausência de um planejamento orçamentário mais equilibrado e ajustado ao escopo legal dos planos orçamentários, na medida em que abre um leque muito amplo para alterações orçamentárias futuras, inclusive sem a participação do Poder Legislativo, o que foge totalmente à racionalidade de planejamento eficiente, bem como compromete seriamente o controle da sua execução por aquele Poder. Neste ponto, a referida regra fere diametralmente ao disposto no art. 167 da Constituição da República Federativa do Brasil¹², o que já está pacificado no STF¹³.

2.14. Outrossim, do ponto de vista da técnica legislativa, cumpre ressaltar as regras da norma regente, em especial a qualidade do texto da redação e a sua precisão linguística. Neste aspecto, e considerando-se as disposições da Lei Complementar 95/98, sugere-se as seguintes alterações de redação:

2.14.1. no art. 2.º, substituir a expressão “ e terá” pelo verbo “tendo”;

2.14.2. no art. 3.º, verter o verbo “apresenta” para o gerúndio “apresentando”; acrescer crase na alínea “b”, antes da palavra justiça;

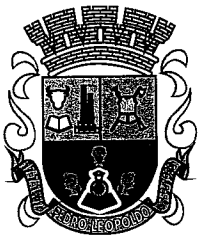
¹² Art. 167 São vedados:

[...]

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.

¹³ "ADIn: Lei estadual 503/2005, do Estado de Roraima, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2006: não conhecimento. (...) ADIn: Lei estadual (RR) 503/2005, art. 52, § 2º: alegação de ofensa ao art. 167 da CF: improcedência. Não há vinculação de receita, mas apenas distribuição dos superávit orçamentário aos poderes e ao Ministério Público: improcedência. (...) Permitidos a transposição, o remanejamento e a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, desde que mediante prévia autorização legislativa, no caso substantivada no dispositivo impugnado. 'Abertura de novos elementos de despesa' – necessidade de compatibilização com o disposto no art. 167, II, da Constituição, que veda 'a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais'." (ADI 3.652, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 19-12-2006, Plenário, DJ de 16-3-2007.)



MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO
ESTADO DE MINAS GERAIS

2.14.3. no art. 4º, no item 10, alínea “b”, completar o nome da Secretaria de Desenvolvimento Social;

2.14.4. no §1º do art. 5º, suprimir a vírgula após o §1º; a citação da Lei 4.320 deverá ser feita de forma expressa, constando dia, mês e ano de sua sanção, a saber Lei 4.320, de 17 de março de 1964;

2.14.5. no art. 6º, grafar vírgula após 2018;

2.14.6. no art. 7º, grafar vírgula após a palavra “orçamentária” e após a palavra “Receita”, suprimindo a expressão “na execução” e a vírgula grafada em seguida a ela;

2.14.7. no art. 15, fazer a citação pro extenso das leis referidas no dispositivo.

2.15. Como mencionado acima, foram apresentadas 138(cento e trina e oito) Emendas à Proposta de Orçamento de 2018. As proposições encontram-se acostadas ao Processo Legislativo em epígrafe(fl. e versam sobre diferentes projetos e atividades a serem incluídos no plano orçamentário em trâmite, além de remanejar recursos de uma rubrica a outra.

2.16. Segundo dispõe o art. 166, § 3º da Constituição Federal brasileira,

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

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

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;

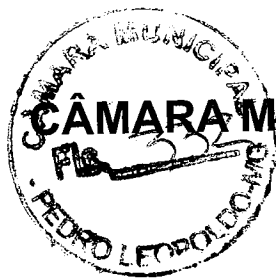
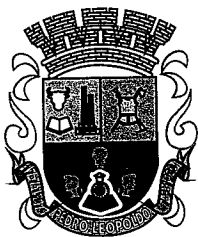
c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

2.17. A Lei 4.320/65, por seu turno, dispõe o seguinte quanto à apresentação de proposta de emendas ao Projeto de Lei Orçamentária anual:



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO ESTADO DE MINAS GERAIS

Art. 33. Não se admitirão emendas ao projeto de Lei de Orçamento que visem a:

- a) alterar a dotação solicitada para despesa de custeio, salvo quando provada, nesse ponto a inexatidão da proposta;
- b) conceder dotação para o início de obra cujo projeto não esteja aprovado pelos órgãos competentes;
- c) conceder dotação para instalação ou funcionamento de serviço que não esteja anteriormente criado;
- d) conceder dotação superior aos quantitativos previamente fixados em resolução do Poder Legislativo para concessão de auxílios e subvenções.

2.18. A Lei Orgânica do Município de Pedro Leopoldo, por sua vez, dispõe no seu art. 104, §1º, que “As emendas ao projeto de lei do orçamento anual, ou a projeto que o modifica, devem indicar os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, observadas as restrições determinadas na Constituição Federal”.

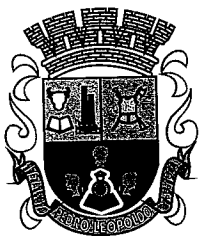
2.19. Segundo o professor James Giacomoni, [...] “ as emendas possíveis de terem curso eram apenas as de ordem formal ou as que corrigiam erros e defeitos da proposta do Poder Executivo¹⁴”. Entretanto, “A Constituição Federal de 1988 restabeleceu a capacidade legislativa de emendar o projeto de lei orçamentária anual, particularmente com relação ao aumento ou à criação de novas despesas¹⁵”.

2.20. Os professores Machado Jr. e Costa Reis afirmam que “Pela alínea c combinada com o § 1.º do art. 12 desta lei [4.320/65], não é permitido que se consignem em orçamento recurso para serviços não anteriormente criados. Do contrário, se estaria permitindo ao Legislativo o aumento de despesas, o que é constitucionalmente proibido”.

2.21. Compulsando os autos do processo legislativo em epígrafe, nota-se que as emendas propostas, embora não especifiquem as dotações e as respectivas rubricas que acobertarão as despesas oriundas das atividades criadas pelos parlamentares municipais, a sua inclusão fora feita no próprio texto normativo do projeto, mais especificamente no art. 6º da proposta, em que o executivo poderá executar as atividades mencionadas pelas emendas, de acordo com as dotações

¹⁴ GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 12ª edição. São Paulo: Atlas, 2003, p. 239.

¹⁵ Ibidem.



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO ESTADO DE MINAS GERAIS

existentes, ficando ainda autorizado a suplementá-las caso não sejam suficientes aos fins a que destinadas.

2.22. Neste sentido, ainda que as emendas não venham indicando a dotação a acobertar a despesa criada, afiguram-se em conformidade com o que dispõe o texto constitucional, na medida em que atribui ao Poder Executivo o múnus de alocar a respectiva atividade dentro de programa específico, facultando-lhe a suplementação de dotação, caso necessário.

2.23. Especificamente em relação à emenda n.º 97, de autoria do Pastor José Maria, entendo que a mesma não possui base legal, pois viola o zoneamento estabelecido pelo Plano Diretor Municipal ao pretender a criação de um Distrito Industrial no área pertencente ao antigo Campo de Futebol do Jacaré, na região de Lagoa de Santo Antônio, tendo em vista que a área em questão situa-se e zoneamento de natureza distinta, não podendo a mesma prevalecer.

3 – CONCLUSÃO

3.1. Destarte, s.m.j., esta assessoria jurídica entende que o projeto de lei 019/2017 cumpre parcialmente com as exigências de ordem constitucional e infraconstitucional vigentes, razão pela qual esta assessoria é de parecer favorável ao regular trâmite do mesmo nesta casa legislativa, desde que supridas as omissões e irregularidades destacadas neste parecer.

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, 30 de novembro de 2017.


Rubens Alves Ferreira

Advogado da Câmara Municipal de Pedro Leopoldo/MG