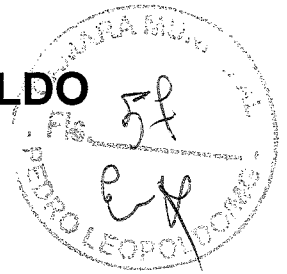


# CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS



COMPROMISSO, TRANSPARÊNCIA E CIDADANIA

PROCURADORIA JURÍDICA DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO/MG.

**PARECER JURÍDICO N.º 51/2024.**

**ASSUNTO:** PROJETO DE LEI Nº 34/2024, QUE: "DISPÕE SOBRE AS DIRETRIZES À ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO DE PEDRO LEOPOLDO – MG PARA O EXERCÍCIO DE 2025 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS".

**INTERESSADO:** COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS.

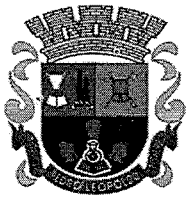
## DA PROPOSTA DE LEI

1. A Prefeita Municipal de Pedro Leopoldo encaminhou para apreciação desta Casa Legislativa o Projeto de Lei nº 34/2024, que dispõe sobre as diretrizes à elaboração do Orçamento do Município de Pedro Leopoldo – MG para o exercício de 2025.

2. O texto legal em análise se encontra distribuído em 46 (quarenta e seis) artigos e anexos, e vem acompanhado de exposição de motivos, onde a proponente ressalta que o projeto tem como finalidade de nortear a elaboração do orçamento para o exercício de 2025, apresentando, além das metas de resultados, primário e nominal, os riscos fiscais e as prioridades e metas da administração do Município, estabelecidas nos programas e ações que constam do Plano Plurianual para o quadriênio de 2022 a 2025.

## DO FUNDAMENTO

3. Versa o projeto de Lei sob comento acerca das diretrizes do Orçamento Municipal a ser elaborado para o exercício de 2025, 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 capazes de garantir o



# CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

## ESTADO DE MINAS GERAIS



### COMPROMISSO, TRANSPARÊNCIA E CIDADANIA

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

4. A Constituição da República do Brasil de 1988 (art. 165, II e seu §2º)<sup>1</sup> e a Lei Orgânica Municipal (art. 99, II e art. 101)<sup>2</sup> 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.

5. Consoante nos ensina o Prof. Rinaldo Segundo<sup>3</sup>:

*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.*

6. Neste sentido, a Lei Federal nº 4.320/64 estabelece os aspectos técnicos a serem observados pelo administrador municipal, o que deve ser inteiramente considerado para efeito de compatibilização da proposta de diretrizes orçamentárias ora.

<sup>1</sup> 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, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021).

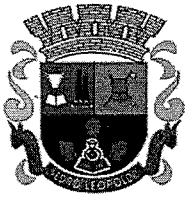
<sup>2</sup> Art. 99 - Leis de iniciativas do Prefeito estabelecerão:

II - as diretrizes orçamentárias;

Art. 101 A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), compatível com o plano plurianual de ação governamental, compreenderá as metas e prioridades da administração pública municipal, incluindo as despesas de capital, para o exercício financeiro subsequente e orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual, além de observados os aspectos da legislação federal. (Redação dada pela Emenda à LOM nº 09/2022)

Parágrafo único. O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias será enviado à apreciação da Câmara de Vereadores do Município até o dia 31 (trinta e um) do mês de maio de cada ano.

<sup>3</sup> SEGUNDO, Rinaldo, Breves considerações sobre o Orçamento Público. Jus Navigandi, Teresina. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/4505/breves-consideracoes-sobre-o-orcamento-publico>



# CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

## ESTADO DE MINAS GERAIS



### COMPROMISSO, TRANSPARÊNCIA E CIDADANIA

7. Por seu turno, a Lei Complementar nº 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 Orçamentárias<sup>4</sup>, o que também

<sup>4</sup> Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I - disporá também sobre:

- equilíbrio entre receitas e despesas;
- critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;
- (VETADO)
- (VETADO)
- normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- 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. (Vide ADI 7064)

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

- avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;
- 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;
- evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;
- avaliação da situação financeira e atuarial:
  - dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;
  - dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;
- demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

VI - quadro demonstrativo do cálculo da meta do resultado primário de que trata o § 1º deste artigo, que evidencie os principais agregados de receitas e despesas, os resultados, comparando-os com os valores programados para o exercício em curso e os realizados nos 2 (dois) exercícios anteriores, e as estimativas para o exercício a que se refere a lei de diretrizes orçamentárias e para os subsequentes. (Incluído pela Lei Complementar nº 200, de 2023) Vigência

§ 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.

§ 4º A mensagem que encaminhar o projeto da União apresentará, em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente.

§ 5º No caso da União, o Anexo de Metas Fiscais do projeto de lei de diretrizes orçamentárias conterá também: (Incluído pela Lei Complementar nº 200, de 2023) Vigência

I - as metas anuais para o exercício a que se referir e para os 3 (três) seguintes, com o objetivo de garantir sustentabilidade à trajetória da dívida pública; (Incluído pela Lei Complementar nº 200, de 2023) Vigência

II - o marco fiscal de médio prazo, com projeções para os principais agregados fiscais que compõem os cenários de referência, distinguindo-se as despesas primárias das financeiras e as obrigatórias daquelas discricionárias; (Incluído pela Lei Complementar nº 200, de 2023) Vigência

III - o efeito esperado e a compatibilidade, no período de 10 (dez) anos, do cumprimento das metas de resultado primário sobre a trajetória de convergência da dívida pública, evidenciando o nível de resultados fiscais consistentes com a estabilização da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) em relação ao Produto Interno Bruto (PIB); (Incluído pela Lei Complementar nº 200, de 2023) Vigência

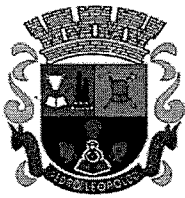
IV - os intervalos de tolerância para verificação do cumprimento das metas anuais de resultado primário, convertido em valores correntes, de menos 0,25 p.p. (vinte e cinco centésimos ponto percentual) e de mais 0,25 p.p. (vinte e cinco centésimos ponto percentual) do PIB previsto no respectivo projeto de lei de diretrizes orçamentárias; (Incluído pela Lei Complementar nº 200, de 2023) Vigência

V - os limites e os parâmetros orçamentários dos Poderes e órgãos autônomos compatíveis com as disposições estabelecidas na lei complementar prevista no inciso VIII do caput do art. 163 da Constituição Federal e no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022; (Incluído pela Lei Complementar nº 200, de 2023) Vigência

VI - a estimativa do impacto fiscal, quando couber, das recomendações resultantes da avaliação das políticas públicas previstas no § 16 do art. 37 da Constituição Federal. (Incluído pela Lei Complementar nº 200, de 2023) Vigência

§ 6º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão adotar, total ou parcialmente, no que couber, o disposto no § 5º deste artigo. (Incluído pela Lei Complementar nº 200, de 2023) Vigência

§ 7º A lei de diretrizes orçamentárias não poderá dispor sobre a exclusão de quaisquer despesas primárias da apuração da meta de resultado primário dos orçamentos fiscal e da seguridade social. (Incluído pela Lei Complementar nº 200, de 2023) Vigência



# CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

## ESTADO DE MINAS GERAIS



### COMPROMISSO, TRANSPARÊNCIA E CIDADANIA

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

8. Rinaldo Segundo<sup>5</sup>, de modo didático, apresenta-nos cinco conteúdos básicos de que devem estar presentes no 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 visa alcançar 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;*

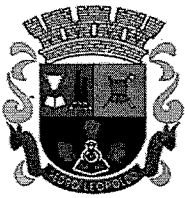
b) *orientação à elaboração da lei orçamentária anual: essa é uma finalidade genérica que incluiria, inclusive, as metas e prioridades da administração pública, as alterações na legislação tributária e a política de aplicação das agências oficiais de fomento. As diretrizes para a elaboração da lei orçamentária, 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 – (...); II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista."*

<sup>5</sup> Idem, p. 17-18



# CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

## ESTADO DE MINAS GERAIS



### COMPROMISSO, TRANSPARÊNCIA E CIDADANIA

9. 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, o principal destinatário dos gastos públicos.

10. Compulsando os autos do Processo Legislativo em comento, vê-se que a proposta se amolda em sua maior parte ao descrito pela Constituição Federal, Lei Orgânica Municipal e legislação correlata (Lei 4.320/64 e LC 101/00), cumprindo relativamente com as exigências ali previstas quanto ao estabelecimento das prioridades e diretrizes para a elaboração do Orçamento Municipal para o exercício de 2024. 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.

11. Primeiramente, observa-se que deixou o proponente de cumprir com o disposto no art. 48, § 1º, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>6</sup>, bem como ao prescrito nos artigos 4º, III, "f" c/c art. 44 da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001<sup>7</sup>, no que respeita à gestão orçamentária participativa.

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

<sup>6</sup> Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§ 1º A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

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;

[...]

<sup>7</sup> Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

[...]

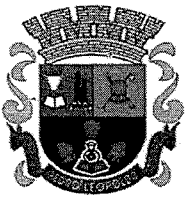
III – planejamento municipal, em especial:

[...]

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.



# CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

## ESTADO DE MINAS GERAIS



### COMPROMISSO, TRANSPARÊNCIA E CIDADANIA

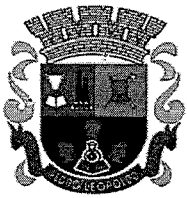
O Artigo 44 vem complementar a diretriz da política urbana estabelecida no art. 4., Inciso III, alínea f, pela qual, para os fins do Estatuto da Cidade, a gestão orçamentária participativa é um dos instrumentos que deverá ser utilizado no planejamento municipal. Os debates, audiência consultas públicas, 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."

**13.** 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 [...]".

**14.** 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.

**15.** 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. Frisa-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 previamente travados.

**16.** 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



# CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

## ESTADO DE MINAS GERAIS



### COMPROMISSO, TRANSPARÊNCIA E CIDADANIA

Legislativo, em substituição ao Poder Executivo, que descumpriu sua obrigação legal ao deixar de realizar as consultas populares antes do envio da LDO para a Câmara Municipal.

17. Ficou constatado nos autos do projeto em epígrafe a ausência dos anexos XI – Metas Fiscais – Origem e aplicação dos recursos obtidos com Alienação de ativos e, do Anexo XII – Riscos fiscais – Demonstrativo de riscos fiscais e providências. Desta forma, necessário se faz a juntada destes nos autos.

18. Já no que concerne à técnica legislativa e Redacional (aspecto gramatical e vocabular), o projeto necessita de ajustes pontuais, em especial, a renumeração de várias alíneas no Anexo I e a renumeração dos anexos II a X, além da correção de alguns erros ortográficos, a fim de atender aos preceitos da Lei Complementar nº 95 de 1998 que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

### CONCLUSÃO

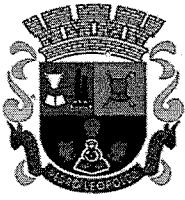
19. Destarte, smj. esta Procuradoria Jurídica entende que o Projeto de Lei nº 34/2024 cumpre em parte com as exigências constitucionais e legais atinentes à matéria legislada, razão pela qual esta Procuradoria é de parecer favorável à sua regular tramitação nesta Casa, com as ressalvas destacadas no 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. Ainda, é imprescindível que seja juntado aos autos do Projeto em epígrafe os anexos faltantes, conforme exposto no item 17 deste Parecer.

20. No curso da tramitação do projeto em comento, deverá ser observado igualmente o disposto no art. 168 do R.I.<sup>8</sup>, que prevê seja o projeto de natureza

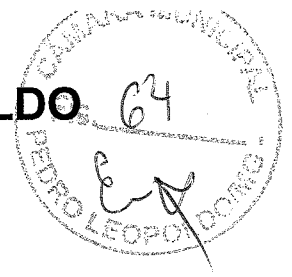
<sup>8</sup> Art. 168 Os projetos do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento submetem-se a dois turnos de votação.

§1º Os projetos referidos no caput serão apreciados exclusivamente pela Comissão de Finanças Públicas, a quem caberá a apreciação jurídica respectiva.

§2º A apreciação e votação dos projetos de que trata este artigo pela Comissão de Finanças Pública e pelo Plenário deverão ser precedidos de audiências públicas, nos termos do disposto da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000) e do Estatuto da Cidade (Lei 10.257, de 10 de julho de 2001).



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



**COMPROMISSO, TRANSPARÊNCIA E CIDADANIA**

orçamentária submetido a dois turnos de votação, cuja apuração dar-se-á mediante quórum maioria absoluta (art. 70, §3º, I da LOM)<sup>9</sup>, apurados de forma ostensiva e nominal, e em dois turnos de votação.

É o parecer.

Pedro Leopoldo, 14 de junho de 2024.

**Layanne Simões Torres**  
Assessora Jurídica da Câmara Municipal de Pedro Leopoldo

**Nathália Alves Tavares**  
Estagiária Jurídica da Câmara Municipal de Pedro Leopoldo

De acordo:

**Márcio Toledo**  
Procurador da Câmara Municipal de Pedro Leopoldo

---

<sup>9</sup> Art. 70 As deliberações da Câmara Municipal serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria de seus membros, salvo os casos previstos nesta Lei Orgânica.

[...]

§3º Depende do voto favorável da maioria dos membros da Câmara a aprovação de projetos que versarem sobre:

I – matéria disposta no regimento interno;

[...]