Destinatário: **Presidência da Comissão de Finanças e Orçamento**

Referente : **Projeto de Lei nº 22, de 14 de abril de 2021.**

PARECER JURÍDICO SOBRE PROJETO DE LEI Nº 22/2021, QUE DISPÕE SOBRE AS DIRETRIZES PARA A ELABORAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO EXERCÍCIO DE 2022, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

DO RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 22, de 14 de abril de 2021, de autoria do ilustre Prefeito Municipal, Senhor Norival Francisco de Lima, com apresentação das diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária para o exercício de 2022, foi encaminhado ao Setor Jurídico desta Casa de Leis para emissão de Parecer.

Junto ao texto do mencionado Projeto de Lei, foi também encaminhada "Mensagem", da lavra do Chefe do Executivo local, com exposição sucinta dos requisitos legais incidentes ao tema, mais diferentes "Anexos" sobre áreas de abordagem da LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias, além, por fim, de texto com justificativa da ausência de realização de Audiências Públicas, haja vista "pandemia mundial de Covid", ora ainda em curso.

É o sucinto relatório.

CNPJ 23.767.072/0001-64 - Praça Monsenhor Ernesto Cavicchioli, 366, Centro, Itaú de Minas – MG
CEP 37975-000 - itaudeminas.mg.leg.br - fone (35) 3536-1664

DA INICIATIVA DO PROJETO DE LEI

A Lei Orgânica Municipal estabelece, expressamente :

> Art. 57. Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre:
>
> I- orçamento anual (LOA), diretrizes orçamentárias (LDO) e plano plurianual (PPA);
>
> II- criação de cargos, empregos e funções na administração direta e autárquica do Município, ou aumento de sua remuneração;
>
> III- regime jurídico dos servidores;
>
> IV- criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração direta do Município.

De acordo com os comandos legais, supra, a iniciativa de Processo Legislativo voltado à apreciação de diretrizes orçamentárias e normatização do orçamento anual pertence à competência privativa (e intransferível) do Prefeito, em sintonia às diretivas da Constituição Federal no tema, conforme abaixo transcrito :

> Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
>
> I - o plano plurianual;
>
> II - as diretrizes orçamentárias;
>
> III - os orçamentos anuais.

Evidencia-se, dessa forma, toda a correção do ato inaugural da proposição sob exame, inexistindo vícios de iniciativa no presente feito.

DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

No tocante à Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, a Constituição Federal determina, no assunto sob análise, consoante passagens de seu art. 165, *in verbis* :

> § 2°. A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.
>
> § 3°. O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

CNPJ 23.767.072/0001-64 - Praça Monsenhor Ernesto Cavicchioli, 366, Centro, Itaú de Minas – MG
CEP 37975-000 - itaudeminas.mg.leg.br - fone (35) 3536-1664

§ 4º. Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§ 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.

§ 9º. Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

III - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto no § 11 do art. 166.

Vê-se, então, de acordo com as normas constitucionais de regência, que projetos de diretrizes orçamentárias, como no caso, devem estabelecer metas e prioridades para o exercício financeiro seguinte, além de orientar a própria elaboração final do plano orçamentário anual, definindo, assim, a política de aplicação de valores e cumprimento de gastos pelo Município.

E nossa Carta Magna Federal também orienta, aponte-se, pela utilização de instrumento instrumentalizado na forma de "lei", a qual representa, nesta condição, peça programática da ação efetiva do Estado, cabendo transcrever lição doutrinária à matéria, infra :

CNPJ 23.767.072/0001-64 - Praça Monsenhor Ernesto Cavicchioli, 366, Centro, Itaú de Minas – MG
CEP 37975-000 - itaudeminas.mg.leg.br - fone (35) 3536-1664

> Em suma, e inserindo-nos na discussão, basta a afirmação de que se cuida de lei em sentido formal, que estabelece a previsão de receitas e despesas, consolidando posição ideológica governamental, que lhe imprime caráter programático. Ao lado de ser lei, é o orçamento plano de governo, mas que deve possuir previsões efetivas de ingressos públicos e previsões reais de despesa, equilibradas com aqueles.
> (OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011)

Com efeito, trata-se a presente Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, ora sob exame, de proposta Lei Ordinária Municipal, iniciada no Executivo e que deve ser analisada e aprovada em necessário "processo legislativo" voltado especificamente para tal fim.

A LDO constitui-se, dessa forma, em verdadeira prévia do esboço de valores e intenções a ser alcançado na Lei Orçamentária Anual que dela advirá em momento futuro, apresentando, então, linhas mestras e intenções que apontarão os meios e caminhos que a Administração Pública entende como necessários para a realização do interesse público sob sua responsabilidade.

Ou, conforme lição doutrinária : a *"Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) tem a finalidade de nortear a elaboração dos orçamentos anuais"* [1].

E além da disciplina constitucional, supra, o legislador pátrio também instituiu a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar 101/00), com criação de *"normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal"*, conforme seu preâmbulo, normas essas que incidirão sobre a presente Lei de Diretrizes Orçamentárias com fins à necessária manutenção do equilíbrio das contas públicas e a prevenção de riscos e desvios.

Isso posto, no tocante às diretrizes orçamentárias, assevera expressamente a Lei Complementar nº 101/00 (LRF) :

> Da Lei de Diretrizes Orçamentárias
>
> Art. 4º. A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2o do art. 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 art. 9o e no inciso II do § 1o do art. 31;
>
> c) e d) (VETADOS)

[1] KOHAMA, Helio. Contabilidade Pública : teoria e prática. 9ª Ed. SP, Atlas, 2003. pag. 57.

CNPJ 23.767.072/0001-64 - Praça Monsenhor Ernesto Cavicchioli, 366, Centro, Itaú de Minas – MG
CEP 37975-000 - itaudeminas.mg.leg.br - fone (35) 3536-1664

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 e III - (VETADOS)

§ 1°. 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°. 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.

§ 3°. 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.

§ 4°. 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 subseqüente.

Firme então no entendimento das orientações legais e constitucionais incidentes à matéria tratada no presente Projeto, impende consignar, todavia, que no corrente momento analisa-se, especificamente, a formalidade legal da propositura, e não seus elementos contábeis e/ou financeiros, posto que pertencentes à seara técnica diversa à capacidade deste parecerista, exigindo-se, destarte, que a Comissão solicite, querendo, orientação junto ao Setor Contábil-financeiro desta Casa de Leis a fim de verificar a regularidade dos dados consignados no Projeto e em seus Anexos.

CNPJ 23.767.072/0001-64 - Praça Monsenhor Ernesto Cavicchioli, 366, Centro, Itaú de Minas – MG
CEP 37975-000 - itaudeminas.mg.leg.br - fone (35) 3536-1664

DO PROJETO DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

Analisando então todo o material apresentado, vê-se, "a priori", que foram respeitados os requisitos essenciais previstos nas normas de regência, não se percebendo a presença de vícios aparentes e/ou impedimentos à apreciação legislativa final da matéria.

A propósito, a justificativa apresentada para a ausência de realização das Audiência Públicas disciplinadas na norma de regência mostram-se, na presente via estreita de análise, s.m.j., razoavelmente aceitáveis, sem qualquer impedimento, porém, a que os parlamentares se pronunciem sobre o tema.

Noutro ponto, a diretiva cravada no *caput* do art. 43 deste feito de somente transpor, remanejar, transferir ou utilizar as dotações orçamentárias, aqui disciplinadas, mediante prévia autorização legislativa, em decorrência de *"extinção, transposição, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos, entidades, bem como alteração de suas competências ou atribuições"*, e/ou promover *"alteração dos valores das programaçoes aprovadas na LOA de 2022 ou em seus créditos adicionais"* (§ 1°), nesses exatos termos, caminha em sintonia à lei e jurisprudência aplicável à matéria, consoante comandos da Constituição Federal nesse sentido, conforme segue, *verbis* :

> Art. 167. São vedados:
>
> I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;
>
> II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;
>
> III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;
>
> (...)
>
> 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;
>
> VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados;
>
> VIII - a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, 5°;

CNPJ 23.767.072/0001-64 - Praça Monsenhor Ernesto Cavicchioli, 366, Centro, Itaú de Minas – MG
CEP 37975-000 - itaudeminas.mg.leg.br - fone (35) 3536-1664

> IX - a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa.
>
> X - a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
>
> (...)
>
> § 1° Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.
>
> § 2° Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subseqüente.
>
> § 3° A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

Não bastasse, também a Constituição de Minas Gerais apresenta comandos nesse mesmo sentido, cabendo transcrever termos da norma mineira, *verbis* :

> Art. 161 – São vedados:
>
> I – o início de programa ou projeto não incluídos na Lei Orçamentária anual;
>
> II – a realização de despesa ou assunção de obrigação direta que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;
>
> III – a realização de operação de crédito que exceda o montante das despesas de capital, ressalvada a autorizada mediante crédito suplementar ou especial com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo, pela maioria de seus membros;
>
> (...)
>
> 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;
>
> VII – a concessão ou utilização de crédito ilimitado;
>
> VIII – a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos previstos no art. 158, para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresa, fundação pública ou fundo;
>
> IX – a instituição de fundo de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa;
>
> (...)

CNPJ 23.767.072/0001-64 - Praça Monsenhor Ernesto Cavicchioli, 366, Centro, Itaú de Minas – MG
CEP 37975-000 - itaudeminas.mg.leg.br - fone (35) 3536-1664

> XIII – a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelo Estado e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo e inativo e com pensionistas dos Municípios.

Quanto ao mais, o presente Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias encontra-se em conformidade com o ordenamento jurídico pátrio, especificamente quanto ao cumprimento dos critérios "formais" descritos nas leis de regência, sem mácula a que os ilustres Vereadores, querendo, promovam aferições de seu conteúdo financeiro-contábil, mediante consulta no Setor próprio desta Casa de Leis, posto que somente ele se mostra competente e a tanto capaz.

CONCLUSÃO

Em face do exposto, conclui-se que:

1º) O Projeto de Lei não possui vício de iniciativa.

2º) O presente Parecer não se presta à verificação de matéria relacionada à seara contábil-financeira, devendo tal ser aferida, se necessário, junto ao setor próprio e a tanto competente desta Casa de Leis.

3º) Acaso seja considerado como "aceitável" e/ou "razoável" o esclarecimento encaminhado (anexo) pelo ilustre Prefeito Municipal acerca da ausência de realização de Audiência Pública em decorrência da "pandemia de Covid", ora em curso, pode-se daí dizer, então, que este Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO encontra-se em conformidade com o ordenamento jurídico pátrio.

De acordo com tais conclusões, entendemos que:

Cabe aos ilustres Vereadores averiguar a conveniência e oportunidade da "aprovação" ou da "não aprovação" deste Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO.

É O PARECER.

Itaú de Minas, 07 de maio de 2021.

Vinícius Araújo Cunha
OAB/MG 94.056
Advogado da CMIM

CNPJ 23.767.072/0001-64 - Praça Monsenhor Ernesto Cavicchioli, 366, Centro, Itaú de Minas – MG
CEP 37975-000 - itaudeminas.mg.leg.br - fone (35) 3536-1664