

**Parecer Jurídico 62/2017 - Procuradoria Geral****Referência:** Projeto de Lei nº 34/2017**Autoria:** Executivo Municipal

Ementa: Dispõe sobre a lei de Diretrizes para elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2018.

I – RELATÓRIO

Foi encaminhado à Procuradoria Jurídica desta Casa, para emissão de Parecer, o Projeto de Lei nº 34/2017, de autoria do Executivo Municipal, que dispõe sobre a lei de Diretrizes para elaboração e execução da lei orçamentária 2018.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO tem como objetivo estabelecer as diretrizes, prioridades e metas da administração, orientando a elaboração da proposta orçamentária de cada exercício financeiro, formado pelos orçamentos fiscal, de investimento das empresas e da seguridade social, compatibilizando as políticas, objetivos e metas estabelecidas no Plano Plurianual e as ações previstas nos orçamentos para a sua consecução, promovendo, em prazo compatível, um debate sobre a ligação e a adequação entre receitas e despesas públicas e as prioridades orçamentárias.

Na justificativa, aduz o proponente que o projeto constitui instrumento de planejamento público com o fim de atingir os meios aos quais de destina o Estado como um todo maior.

Acompanha ao Projeto:

- Previsão da Receita e Despesa para 2018 a 2020;
- Previsão da Receita Corrente Líquida para 2018;
- Anexo das metas Fiscais;



- Anexo dos Riscos Fiscais;
- Relatório dos projetos em andamento e posição sobre situação de conservação do patrimônio público e providencias a serem adotadas pelo Executivo;
- Planejamento de despesas para o exercício a que se refere a proposta;

Ainda, acompanha material publicitário quanto a divulgação e agendas de várias audiências públicas realizadas, com as respectivas datas, locais e lista de presenças.

O PL foi protocolado nesta Casa em 30/08/2017, tempestivamente, vez que o prazo regulamentar pela Lei Orgânica é 30 de agosto, anualmente (Lei Orgânica, art. 96, II).

É o breve relato dos fatos.

Atendidos os requisitos regimentais, está a proposição ora referida, em condições de análise.

É o que basta a relatar. Passa-se a fundamentar:

II – DA ANÁLISE JURÍDICA

2.1 Da Técnica Legislativa adequada

Para que o processo legislativo possa ter a qualidade exigida pelos cidadãos, necessário que seja tecnicamente adequado. A Constituição Federal previu em seu artigo 59, parágrafo único, que disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, normatizado através da Lei Complementar nº 95/1998.

No caso pontual, observamos que o PL ora em análise possui a epígrafe, a ementa, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas, e segue a estrutura de artigos, incisos, parágrafos e alíneas,



distribuídos em capítulos e seções, atendendo as normas técnicas exigidas na LC nº 95/1998.

2.2 Da Competência e Iniciativa

O projeto versa sobre a LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias, que estabelece as metas e prioridades para o exercício financeiro seguinte, bem como orienta a elaboração do respectivo orçamento. Busca sintonizar a lei orçamentária anual (LOA) com as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, estabelecidas no Plano Plurianual.

A lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é anual, e com base nesta lei a Secretaria Municipal da Fazenda elabora a proposta orçamentária para o próximo ano, cuja finalidade principal é orientar a elaboração dos orçamentos fiscais e da seguridade social e de investimentos do Poder Público.

Assim, todos os governos, inclusive os municipais, ficam obrigados a fazer um planejamento estratégico e seguir as diretrizes e metas estabelecidas no PPA. Dessa forma impede-se a descontinuidade de políticas e obras públicas de importância estratégica para a cidade, estado ou país.

Neste sentido, a iniciativa para deflagrar o processo legislativo está corretamente exercida, porquanto pertence ao Poder Executivo Municipal a competência privativa para iniciar o processo, nos termos da Constituição Federal, art. 165, I, § 2º, senão vejamos:

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

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.



§ 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.

Quanto à competência, encontramos na Lei Orgânica Municipal os seguintes dispositivos:

"Art. 35 Compete à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito:

I – legislar sobre todas as matérias atribuídas ao Município pelas Constituições da união e do Estado e por esta lei orgânica:

II – votar:

(...)

b) As Diretrizes Orçamentárias;"

Art. 60 Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

XII – enviar à Câmara Municipal as propostas orçamentárias nos prazos previstos em lei;

Art. 89 As leis de iniciativa do Poder Executivo municipal estabelecerão:

(...)

II – as Diretrizes Orçamentárias;;

(...)

§ 2º. A Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública municipal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual e disporá sobre as alterações na legislação tributária.

§ 4º. Os planos e programas serão elaborados em consonância com o Plano Plurianual e apreciados pelo Poder legislativo Municipal. (...)"

Art. 96. Os Projetos de lei do Plano Plurianual, de Diretrizes orçamentárias e Orçamentos Anuais serão enviados pelo Prefeito ao Poder legislativo nos seguintes prazos:

I – Projeto de lei do Plano Plurianual, até 30 de junho do primeiro ano do mandato do Prefeito;



Art. 97. Os Projetos de Lei de que trata o artigo anterior, após apreciação pelo Poder Legislativo, deverão ser encaminhados para sanção nos seguintes prazos:

(...)

II – Projeto das Diretrizes Orçamentárias, anualmente, até 30 de agosto.

Desta forma, o presente PL encontra-se em conformidade com as normas legais vigentes, por ser de competência do Poder Executivo a apresentação a lei de Diretrizes Orçamentárias, **NÃO** se registrando, desta forma, qualquer vício de origem na presente propositura, com base nos termos já referidos, sendo cabível ao Chefe do Poder Executivo iniciar o processo legislativo conforme se apresenta.

2.3 Da constitucionalidade e legalidade

A Constituição Federal determina à União, Estados e Municípios, a elaboração de planos plurianuais, constituído de diretrizes gerais, conjunto de objetivos e metas da área pública para investimentos e para programas de duração continuada, e diretrizes orçamentárias, metas e prioridades da área pública para orientar a formação dos orçamentos anuais, objetivando maior integração entre o planejamento de longo prazo e a elaboração e execução dos orçamentos anuais.

A disciplina legal encontra-se, além da Constituição Federal, no Decreto Federal nº 2.829, de 29 de outubro de 1998, e na Portaria Nº 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e na Lei Orgânica Municipal. Essa normatização visa à modernização da Administração Pública, conduzindo-a a integrar planejamento e orçamento com menor burocracia e melhor gerenciamento, orientando-se para o atendimento de metas efetivamente esperados pela comunidade, com absoluta transparência.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias é, portanto, uma lei que orienta a elaboração do orçamento anual, estabelecendo diretrizes, objetivos e metas da administração pública, bem como um instrumento estabelecido na Constituição Federal para fazer a ligação entre o PPA e LOA, estabelecendo parâmetros necessários à



alocação de recursos no orçamento anual, de forma a viabilizar o planejamento definido através de Programas, projetos e atividades constantes do PPA.

A previsão das diretrizes orçamentárias encontra-se no artigo 165, I, da CF e a sua abrangência no §2º do mesmo artigo que dispõe:

§ 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.

O constituinte originário confiou na importância do plano plurianual e buscou a sua efetividade, determinando, por exemplo, que 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, conforme redação do art. 167, § 1º, C.F, assim disposto:

Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

...

§ 1º 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.

Neste contexto surge a lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que passa a ser o código de conduta para os administradores públicos de todo o país. Com estas novas regras, os governantes, sejam eles da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios terão que obedecer, sob pena de severas sanções, aos princípios do equilíbrio das contas públicas, de gestão orçamentária e financeira responsável, eficiente e eficaz, sobretudo, transparente. A LRF assim dispõe:



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) (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.

§ 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.

O capítulo IX da Lei de Responsabilidade Fiscal refere-se a transparência, controle e fiscalização e estabelece regras e procedimentos para a confecção e divulgação de relatórios e demonstrativos de finanças públicas, a fiscalização e o controle, visando permitir ao cidadão avaliar através da informação disponibilizada em relatórios, o grau de sucesso obtido pela administração das finanças públicas, particularmente a luz das normas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Observamos que o texto expresso da LRF assim endossa, senão vejamos:



Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam ao disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: [...] II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

Na Constituição Estadual, a exigência da LDO está prevista no art. 149, *ex positis*:

“Art. 149. A receita e a despesa públicas obedecerão às seguintes leis, de iniciativa do Poder Executivo: (Vide Lei Complementar n.º 10.336/94)

I - do plano plurianual;

II - de diretrizes orçamentárias;

III - dos orçamentos anuais.

§ 1.º A lei que aprovar o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas, quantificados física e financeiramente, dos programas da administração direta e indireta, de suas fundações, das empresas públicas e das empresas em que o Estado detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto.

§ 2.º O plano plurianual será elaborado em consonância com o plano global de desenvolvimento econômico e social do Estado, podendo ser revisto quando necessário.”

Entretanto, salienta-se que a LDO deve apresentar Anexos, que atendam os requisitos básicos e estruturais exigidos na norma legal, em conformidade



com o que preceitua o art. 4º, da LRF, e em cumprimento ao disposto no art. 165, § 2º, da Constituição Federal, o que se evidencia neste PL, vez que dentro das normas legais vigentes.

Entretanto, observa-se que, em conformidade do que depõe a Consultoria IGAM, através da orientação técnica nº 23.892/2017, que o layout do Anexo de Programa de Governo constante deste PL, não obedeceu rigorosamente aquele utilizado na Lei Municipal nº 3.570/2017 (PPA 2018-2021). Entretanto, mesmo em outro formato, as informações inerentes aos programas de governo condizem com as informações apresentadas na Lei do PPA (2018-2021).

Também denota-se a ausência das Atas dos Conselhos deliberativos, referente aos Programas dos seus respectivos Fundos Municipais, em conformidade com art. 36 da lei nº 8.080/90 (saúde); lei 11.494/2007, art. 24, § 9º (Educação) e Resolução 33/2012, art. 84 (Assistência Social), o que foi requerido por e-mail à Procuradoria Municipal encaminhar.

Importante referir ainda que o Anexo das Renuncias de Receitas apresenta problemas na sua estrutura, quando cita na coluna dos “tributos” o nome do Programa ou segmento que vai gerar a renuncia, no caso “Agroindustria”, o que precisa ser corrigido pelo Executivo Municipal.

Alerta-se, ainda, que o prazo para sanção da LDO, previsto na lei Orgânica do Município (art. 97, I), é 15 de outubro de cada ano, razão pela qual o referido PL deveria ser levado à Plenário na próxima sessão ordinária do dia 09/10/2017 para votação. Entretanto, vez que ainda que ainda faltam documentos, como é o caso das Atas dos Conselhos e também se requer mensagem retificativa para substituição do Anexo das Renuncias, e ainda, está sendo solicitada reunião com Prefeito, agendada para as 10 horas do dia 09/10/2017, para esclarecimento de dúvidas dos vereadores, não é possível afirmar se a tramitação poderá ocorrer na próxima sessão ordinária.



Importante referir que depois que entrar na ordem do dia, a Constituição não admite rejeição do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, porque declara expressamente que a sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias (Art. 57, § 2º, CF)

Por fim, em atendimento á Lei 10.257/2001, art. 44 e Lei Complementar nº 101/2000, art. 48, registra-se que a audiência pública obrigatória no Poder Legislativo foi realizada dia 25/09/2017, às 17 horas, no Plenário do Legislativo, atendendo as normas legais vigentes.

III - CONCLUSÃO

Por todo o exposto, no aspecto jurídico, em observância aos princípios constitucionais vigentes, conclui-se que o PLO 034/2017 atende as normas legais impostas, estando presentes a legalidade e constitucionalidade.

Por todos os fundamentos acima apresentados, esta Procuradoria exara **Parecer jurídico favorável** a sua tramitação, observando a ausência das Atas dos Conselhos deliberativos do Município, que deixaram de acompanhar o PL, além de problemas formais no Anexo das Renuncias de Receitas.

Destarte, encaminha-se a Comissão de Constituição, Justiça e Redação para posterior deliberação, e aos nobres *edis* para análise de mérito, no que couber.

É o parecer que submeto à consideração.

Gramado, 05 de outubro de 2017.

Sônia Regina Sperb Molon

Procuradora Geral

OAB/RS 68.402