



PROCURADORIA LEGISLATIVA

PARECER AO PROJETO DE LEI N.º 91/2021

INICIATIVA: PODER EXECUTIVO

À MESA DIRETORA

Processo Legislativo. Leis
Orçamentárias. Lei Complementar
101/2000 e transparência da gestão fiscal.
Comentários.

Senhor Presidente,

1. O presente projeto, de autoria do poder executivo municipal “DISPÕE SOBRE AS DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA PARA O EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2022 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

2. Sob os aspectos formal e material, o projeto se enquadra nas hipóteses de competência constitucional do Poder Executivo Municipal para a iniciativa dos orçamentos, na forma do que dispõe o art. 165 da CRFB¹:

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

II – as diretrizes orçamentárias;”

1 Em obediência ao “princípio da simetria das formas”, o art. 103 da LOM, reproduz o mesmo enunciado.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





3. Evolução Histórica:

No Brasil a Constituição Imperial de 1824 estabelecia que o Ministro da Fazenda era responsável pela elaboração e encaminhamento à Assembleia Geral, para aprovação, dos Orçamentos de "todas as despesas" e "rendas públicas". A iniciativa das leis sobre impostos cabia à Câmara dos deputados. A Constituição de 1891, que se seguiu à proclamação da República, transferiu ao Congresso também a competência para elaborar o orçamento. A Câmara assumiu então a iniciativa de preparar a proposta orçamentária, mas na prática, o Ministro da Fazenda, através de entendimentos extra-oficiais, continuava a orientar o encaminhamento da Lei de Meios.

A Revolução de 30 fez refluir a autonomia do Congresso. Na Constituição outorgada de 1934 a competência da elaboração da proposta orçamentária era atribuída ao Presidente da República, e como as duas Câmaras legislativas nunca foram instaladas, o orçamento federal foi sempre elaborado e decretado pelo chefe do executivo. Com a redemocratização do país, na Constituição de 1946, o Executivo continuava a elaborar o projeto de lei orçamentária, passando então a encaminhá-lo para a discussão e votação nas duas casas legislativas, que tinham o direito de emendá-lo. As Constituições outorgadas em 1967 e depois a de 1969, que vigoravam até recentemente, limitaram a capacidade de iniciativa do Legislativo em leis ou emendas que criem ou aumentem despesas, inclusive emendas à proposta orçamentária. O papel do Congresso nessa matéria era, em essência, simplesmente homologatório².

A “Lei de Diretrizes Orçamentárias” deve compreender as metas e prioridades da Administração Pública, incluindo as despesas de capital para o exercício subsequente, orienta a elaboração da Lei Orçamentária e dispõe sobre as alterações na legislação tributária municipal.

2 V. J. Giacomoni, Orçamento Público, Atlas, São Paulo, 1985.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





4. Tamanha é a importância da Lei de Diretrizes Orçamentárias que a Constituição Federal declara, em seu artigo 57, § 2º, que a sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias.

5. Na lição de Hely Lopes Meirelles³, *“em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal, a LDO deve dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas, critérios e forma de limitação de empenho nas hipóteses legais, normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos e demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas (art. 4.º, I, e suas alíneas “a”, “b”, “e” e “f”). Devem integrar o projeto de LDO o Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal (diferença entre receitas e despesas excluídos juros e principal da dívida, tanto pagos, como recebidos) e montante da dívida pública para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes, com o detalhamento previsto no art. 4.º, § 2.º, assim como o 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.*

Estabelecerá, também, a LDO o percentual da receita líquida a ser retido como reserva de contingência (art. 5.º, III); os critérios para início de novos projetos (art. 45, caput) e para a programação financeira a ser adotada pelo Poder Executivo (art. 8.º, caput), bem como disporá sobre autorização para o Município custear despesas de competência de outros entes da Federação (art. 62, I).”

6. A LDO procura fixar metas e prioridades de modo a compatibilizar atividades de planejamento e de orçamento. Ou seja, procura articular o Plano Plurianual com a elaboração dos orçamentos anuais - inclui política de pessoal, alterações na legislação tributária e nas políticas de investimento e crédito. Em

3 In “Direito Municipal Brasileiro”, 14ª edição, 2006, Malheiros Editores, pgs. 677/678.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





outras palavras, a LDO tem por objetivo orientar a elaboração dos orçamentos anuais, definir parâmetros a serem utilizados nas estimativas da receita e da despesa, no tamanho do déficit público e sua compatibilidade ou não com a política macroeconômica⁴.

Na prática, contudo, a LDO divide ao meio a antiga proposta de Lei Orçamentária, no sentido de que antecipa quase todas as suas ações. Como afirma Carlos Alberto Longo⁵ *“teoricamente é impossível desdobrá-la: os orçamentos são por natureza agregativos e interativos. A análise das despesas tem características essencialmente financeiras, passível de agregação monetária. São projetos específicos que se baseiam numa quantia determinada em moeda corrente. Por outro lado, o montante das receitas públicas não pode ser estimado a partir da adição de contribuições individuais. É necessariamente globalizante a sua avaliação, e tem por base parâmetros históricos, nível de atividade e mudanças nas leis. Por último, há que se conciliar esses dados com a necessidade de financiamento do setor público - déficit fiscal - cuja magnitude decorre das metas oficiais, dos indicadores do mercado e, não por último, da interação entre receitas e despesas programadas. Há, portanto, um erro conceitual na LDO ao se buscar a separação daquilo que pela sua própria natureza é indissolúvel”*.

Na opinião do Professor Carlos Longo, *“é difícil transplantar as ações da LDO para o orçamento fiscal porque pretende-se estabelecer, a priori, parâmetros genéricos de política macroeconômica e ao mesmo tempo, políticas específicas de pessoal, de tributação, de crédito público etc. Não dá para conciliar o estabelecimento de fontes de financiamento e atividades - meio estrutura e nível de tributação, tamanho do déficit, gastos com funcionalismo e limites de crédito - com a avaliação do mérito de projetos em atividades - fins, tais como saúde, educação e transportes”*.

4 Ver J.R.R. Afonso e W. Giomiw em "A Legislação Complementar sobre Finanças Públicas e Orçamentos - Subsídios e Sugestões para sua Elaboração", IPEA Cadernos de Economia 8, abri/92, p. 189-91.

5"O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO: TENDÊNCIAS E PERSPECTIVAS" in Revista Tributária e de Finanças Públicas | vol. 3/1993 | p. 251 - 262 | Abr - Jun / 1993

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





7. Costuma-se inserir na LDO autorização para o Executivo executar parte da programação constante do projeto de lei não sancionada até 31 de dezembro, nos termos e condições especificadas. É o caso do art. 32 e parágrafos do projeto sob análise. Na opinião do professor Kiyoshi Harada⁶, *“isto fere o princípio de separação dos Poderes à medida que parte do pressuposto de que a programação orçamentária anual não será apreciada pelo Parlamento até o final de sessão legislativa, com a observância do processo legislativo específico contido na Constituição (art. 166), por se tratar de uma lei válida apenas pelo prazo de um ano. Por conta de sua futura omissão voluntária, deixando de cumprir o prazo constitucional de devolver o projeto para a sanção presidencial, elenca-se na LDO as programações que poderão ser executadas sob condições aí fixadas até o final aprovação do projeto e sua remessa ao Executivo para a sanção. Sucessivos governantes vêm submetendo-se a essa praxe, sem fazer o uso da sua prerrogativa de promulgar o projeto original como lei, quer por conveniência política, quer porque o País não tem a tradição de levar a sério a execução do orçamento anual.”*

8. Seguindo o “layout” implementado há três anos, Administração optou por inovação na fixação dos créditos adicionais, tradicionalmente fixados no art. 34. Utilizou-se unicamente a fórmula do § 2º, do art. 167 da CRFB, que dispõe:

“§ 2º 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 subsequente;”

Traduzindo, se até 31 de dezembro deste ano for aprovado algum pedido de abertura de créditos especiais, o Executivo estará autorizado a reabri-los no limite de seus saldos no Orçamento do próximo ano, sem a necessidade de

6 In “Revista Tributária e de Finanças Públicas” | vol. 112/2013 | p. 123 - 138 | Set - Out / 2013





enviar novo pedido a esta Casa de Leis.

Ao criar uma possibilidade de abertura (reabertura) de crédito sem a necessidade de nova autorização, este parágrafo da CF cria uma faculdade aos executores do orçamento, direcionado à fase de execução orçamentária.

9. Ressalte-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal prevê, no art. 48, parágrafo único, I, que **em obediência à transparência da gestão fiscal, será incentivada a participação popular e a realização de audiências públicas em projetos que discutam** planos, **diretrizes** e orçamentos.

10. Cabe ressaltar que o projeto foi protocolado dentro do prazo estipulado no § 2.º, do art. 103, da Lei Orgânica. Ressalte-se, também, a advertência do § 4.º, do art. 166 da Constituição Federal, que determina:

“As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.”

Opinamos pelo encaminhamento da matéria à Comissão de Constituição, Justiça e Redação para análise, especificamente, no que tange à **necessidade formal de consulta popular** para legitimação da proposta. No mais, pelo aspecto exclusivamente técnico, pelo encaminhamento regular da matéria.

É o parecer para decisão de V. Ex^{as}.

Cachoeiro de Itapemirim-ES, 14 de outubro de 2021.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Pt/gmc/pe.

Gustavo Moulin Costa

Procurador

OAB ES 6339

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

