



PROCURADORIA LEGISLATIVA

PARECER AO PROJETO DE LEI N.º 94/2021

INICIATIVA: PODER EXECUTIVO

À MESA DIRETORA

Senhor Presidente,

1. O presente projeto, de autoria do Poder Executivo Municipal “*Estima a Receita e Fixa a Despesa no Município de Cachoeiro de Itapemirim para o Exercício 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 CRFB (de forma simétrica¹, o art. 103 da LOM, reproduz o mesmo enunciado):

1 Por força do “princípio da simetria constitucional”, ou simplesmente “princípio da simetria”. No desate de causas afins, recorre a Corte Suprema, com frequência, ao chamado princípio ou regra da simetria, que é construção pretoriana tendente a garantir, quanto aos aspectos reputados substanciais, homogeneidade na disciplina normativa da separação, independência e harmonia dos poderes, nos três planos federativos. Seu fundamento mais direto está no art. 25 da CF e no art. 11 de seu ADCT, que determinam aos Estados-membros a observância dos princípios da Constituição da República. Cf. a respeito, ADI 4.298 MC, voto do rel. min. Cezar Peluso, j. 7-10-2009, P, DJE de 27-11-2009; ADI 1.521, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 19-6-2013, P, DJE de 13-8-2013.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





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

III – os orçamentos anuais.”

Evolução Histórica

3. 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

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





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 Orçamentária Anual”, ou LOA, deve compreender: o orçamento fiscal referente aos Poderes municipais, aos seus Fundos, órgãos e entidades da Administração direta e indireta; o orçamento de investimento das empresas em que o Poder Público Municipal, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; o orçamento da Seguridade Social, incluindo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, por força do que determina o § 5.º, do art. 165 da CRFB. A LOA é que dá o caráter dinâmico-operativo aos programas de governo previstos no PPA e contemplados na LDO, disponibilizando os recursos necessários à sua execução. Daí a exigência de que a LOA seja elaborada de forma compatível com o plano plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

4. Determina, ainda a Constituição Federal que a “lei orçamentária anual não conterà 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” (artigo 165, § 8º); acrescentando que o projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo do efeito, sobre as receitas e

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





despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (artigo 165, § 6º).

5. A lei orçamentária não é uma peça de ficção, mas um verdadeiro instrumento do exercício da cidadania. Nela está refletido o programa de ação governamental que, por sua vez, deve refletir a vontade média da população, o que implica o exercício da inteligência e criatividade para eleger as prioridades da sociedade, tendo em vista as necessidades públicas cada vez mais crescentes, sem que haja crescimento proporcional da receita. Não é por outra razão que Adilson Dallari diz que o *"orçamento não é um amontoado de números, mas sim, a representação numérica de um programa completo de governo, coroando todo um sistema de planejamento"*³.

Alguns autores conferiam ao Orçamento apenas o caráter de **ato administrativo ou de ato-condição**. Outros, como Kyoshi Harada, sustentavam o caráter meramente **formal** da lei orçamentária.

Entretanto, a partir do julgamento proferido na ADIn 2.925, de que foi relatora a Min. Ellen Gracie, DJ 04.03.2005, o Supremo Tribunal Federal passou a admitir **o controle abstrato das normas orçamentárias**. No mesmo sentido o acórdão proferido na ADIn 4.048 de relatoria do Min. Gilmar Mendes, DJ 22.08.2008. Desta forma, define-se a natureza jurídica da LOA como sendo, além da peculiaridade de **lei formal de natureza temporária, regida pelo princípio da anualidade**, reveste-se **também de conteúdo material** tanto quanto dos demais instrumentos normativos previstos no art. 59 da CF/1988. Daí os

3 Orçamento impositivo em Orçamentos públicos e direito financeiro, obra coletiva, coordenação de José Mauricio Conti e Fernando Facury Scaff. São Paulo: Ed. RT, 2011. p. 315.

"Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor"





prazos para enviar ao Congresso Nacional a proposta orçamentária até o dia 22 de agosto de cada ano⁴, bem como, o prazo para o Parlamento devolvê-la até o final da sessão legislativa para a sanção presidencial.

Resta claro que o processo legislativo do orçamento segue o rito especial e é vinculante, como vinculantes são os preceitos que integram a LOA, cujo descumprimento pode acarretar sanções de natureza política, administrativa e criminal.

6. O art. 166, § 3º, da CF prevê a possibilidade de emendas ao projeto de LOA, desde que sejam compatíveis com o PPA e com a LDO e atendam às exigências dos incisos II e III do mesmo parágrafo.

7. A Lei Orçamentária se caracteriza por ser programação de atividades e projetos, e **também, como já afirmado, é previsão** – idéia que indica que o orçamento constitui cálculo prospectivo de receitas e despesas, denotando algo que se há de realizar no futuro. Essa realização futura se efetiva por meio da execução orçamentária, que obedece a alguns princípios entre os quais aqui interessa destacar o da **flexibilidade**, que busca cumprir a programação em seu aspecto essencial, pelo quê, quase sempre, se tem que modificar pormenores e fazer reajustamento nas previsões e programações orçamentárias no curso de sua execução. O **princípio da flexibilidade** é que permite se fazer retificação no orçamento durante sua execução, e isso se dá por meio dos **créditos adicionais** (suplementares, especiais e extraordinários), ou seja, créditos que se adicionam

4 O inc. III do 2.º do art. 35 do ADCT fixa o prazo de até quatro meses antes do encerramento da sessão legislativa para que o Presidente da República envie ao Congresso Nacional a proposta orçamentária anual, até que a lei complementar referida no inc. I do 9.º do art. 165 da CF/1988 venha regular a matéria. A LRF nada dispôs a esse respeito.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





aos créditos orçamentários consignados à vista de previsões que não se harmonizaram com os fatos no momento da execução orçamentária.

É com base no princípio da flexibilidade, que também afeta o Poder Legislativo Municipal, que sugerimos à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, **emenda modificativa** ao art. 9º do projeto de lei orçamentária, que passaria a vigor com a seguinte redação:

“Art. 9º. Ficam o Poder Executivo e o Poder Legislativo autorizados a proceder à abertura de créditos adicionais suplementares no exercício financeiro de 2021, até o limite de 50% (cinquenta por cento) do valor total do seu respectivo orçamento.”

7. Seguindo o “layout” implementado há três anos, Administração insere nos artigos 12, 13 e 15, os institutos **superávit financeiro, excesso de arrecadação e desvinculação de receitas.**

De acordo com o § 2º do art. 43 da Lei 4.320, **superávit financeiro** é o nome dado à diferença positiva entre Ativo Financeiro e Passivo Financeiro apurado no **balanço patrimonial do exercício anterior**. A esse resultado diminui-se os créditos adicionais que passaram pro outro exercício (aqueles abertos nos últimos 4 meses que foram prorrogados) e soma-se as operações de créditos a eles vinculadas.

Sempre que se menciona a existência de superávit financeiro, para que sua aplicação se dê de forma legal, é necessário que se apresente, pelo

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





menos, o **cálculo da apuração do resultado do exercício anterior**. De igual modo é necessário **saber se os recursos do superávit estão vinculados** à Unidade Orçamentária referente ao novo programa de governo.

O projeto já autoriza a aplicação de superávit para o próximo ano, em qualquer situação. O cálculo da apuração do resultado não conhecemos.

O **excesso de arrecadação** é o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.

Sempre que se fala em excesso de arrecadação **é necessário indicar o demonstrativo de cálculo de tendência de excesso de arrecadação**, conforme determina o § 3º, do art. 43, da Lei n. 4.320/64. Como o projeto já autoriza a aplicação universal do excesso de arrecadação é necessário dizer que desconhecemos o Anexo ou Formulário demonstrativo de excesso de arrecadação.

A **desvinculação de receitas** já existia para a União, tanto que era chamada de **DRU** (desvinculação de receitas da União). A Emenda Constitucional 93 alterou a DRU propriamente dita: a) prorrogou a sua vigência até 31/12/2023; b) ampliou o percentual de 20% para 30%; c) estendeu a desvinculação também para as taxas (antes, alcançava apenas os impostos, contribuições sociais e CIDE).

Agora, essa desvinculação foi ampliada para os Estados e Distrito Federal (artigo 76-A do ADCT) e, ainda, para os Municípios (artigo 76-B do

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





ADCT). Assim dispõe o novo artigo 76-B do ADCT, que se refere especificamente à desvinculação das receitas municipais (**DRM**):

"Art. 76-B. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) das receitas dos Municípios relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes.

Parágrafo único. Excetuam-se da desvinculação de que trata o caput:

I - recursos destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde e à manutenção e desenvolvimento do ensino de que tratam, respectivamente, os incisos II e III do § 2º do art. 198 e o art. 212 da Constituição Federal;

II - receitas de contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores;

III - transferências obrigatórias e voluntárias entre entes da Federação com destinação especificada em lei;

IV - fundos instituídos pelo Tribunal de Contas do Município."

"Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor"





Enfim, criou-se uma desvinculação percentual de receitas dos Municípios com relação aos impostos, taxas e multas, de tal forma que essas receitas não ficam mais "carimbadas" (com destinação específica) a determinados órgãos, fundos ou despesas.

A fixação do percentual de 50% (cinquenta por cento) para abertura de créditos especiais suplementares, prevista no art. 10, atende a determinação do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.

Novas disposições dizem respeito à adequação aos possíveis impactos na economia, resultantes da paralisação das atividades econômicas, causada pela pandemia do Coronavírus – COVID-19.

7. Cabe ressaltar que o projeto foi protocolado dentro do prazo estipulado no art. 104, da Lei Orgânica.

8. Ressaltamos, ainda, que são competentes para dar parecer no projeto de lei orçamentária anual as Comissões de Constituição, Justiça e Redação e a de Finanças e Orçamento, nos termos estabelecidos no § 3º, do art. 148 do Regimento Interno, às quais, com as observações aqui expostas, encaminhamos o projeto para análise, parecer, emenda e possível requisição de documentos necessários.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Como há **imposição material** para o Parlamento devolver a lei orçamentária até o final da sessão legislativa para a sanção Executiva, sob pena de responsabilidade, opinamos pelo encaminhamento regular da matéria.

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

Cachoeiro de Itapemirim-ES, 21 de outubro de 2021.

Pt/gmc/pe.

Gustavo Moulin Costa

Procurador

OAB ES 6339

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

