



PARECER JURÍDICO

Ref.: PROJETO DE LEI SUBSTITUTIVO N.º 02/2022
INICIATIVA: PODER EXECUTIVO
À MESA DIRETORA

Senhor Presidente

O presente Projeto de Lei Substitutivo nº 02/2022 ao PL nº 106/2022 é referente à Proposta de Lei Orçamentária Anual para o Exercício Financeiro de 2023, (LOA-2023), de autoria do Poder Executivo Municipal.

Pois bem, 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):

**“Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
III – os orçamentos anuais.”**

Assim, temos que a “Lei Orçamentária Anual”, ou LOA, deve compreender: **a)** o orçamento fiscal referente aos Poderes municipais; **b)** aos seus Fundos, órgãos e entidades da Administração direta e indireta; **c)** 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; **d)** 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.

Portanto, 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.

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

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





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.

Logo, 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 Ministra 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 prazos para enviar ao Congresso Nacional a proposta orçamentária até o dia 22 de agosto de cada ano, 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.

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.

Destarte, a Lei Orçamentária se caracteriza por ser programação de atividades e projetos, e também, como já afirmado, é previsão – ideia 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.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





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

Seguindo o “layout” implementado há alguns anos, a Administração insere nos artigos 12, 13 e 15, os institutos de 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 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.

Já 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 ADCT). Assim dispõe o novo

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





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. Excetua-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."

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 vinculadas (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.

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.

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}s.

Cachoeiro de Itapemirim-ES, 14 de dezembro de 2022.

ALEX VAILLANT FARIAS

Procurador Geral Legislativo

OAB ES 13.356

"Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor"

