



**PROCURADORIA LEGISLATIVA**

**PARECER AO PROJETO DE LEI N.º 95/2023**

**INICIATIVA: PODER EXECUTIVO**

**À MESA DIRETORA**

**Finanças Municipais. Lei  
Orçamentária Anual. Comentários.**

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 2024 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 simétrica<sup>1</sup>, 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

**“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

---

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”





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 homologatório<sup>2</sup>.

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

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





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).

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”*<sup>3</sup>.

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

<sup>3</sup> 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.





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<sup>4</sup>, 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** – ideia que indica que o orçamento constitui cálculo prospectivo de receitas e despesas, denotando

<sup>4</sup> 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.





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

8. Seguindo o “layout” implementado há alguns anos, a Administração insere nos artigos 11, 12 e 13, 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).

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





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 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;*

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





*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 "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.

Às fls. 24, o projeto traz corretamente o **Demonstrativo Regionalizado Do Efeito, Sobre As Receitas E Despesas, Decorrentes De Isenções, Anistias, Remissões, Subsídios E Benefícios De Natureza Financeira, Tributária E Creditícia**, em atendimento ao disposto no art. 165, § 6º da Constituição Federal, e ao inciso II, do art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

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

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





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.

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<sup>as</sup>.

Cachoeiro de Itapemirim-ES, 18 de outubro de 2023.

Pt/gmc/pe.

Gustavo Moulin Costa

**Procurador**

OAB ES 6339

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

