

Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Pouso Alegre - MG.

Pouso Alegre, 20 de outubro de 2020.

PARECER JURÍDICO

Autor: Poder Executivo

Nos termos do artigo 79 do Regimento Interno desta Casa de Leis, passamos a analisar os aspectos legais do **Projeto de Lei nº 1.106/2020, de autoria do Poder Executivo que “ESTIMA RECEITA E FIXA DESPESA DO MUNICÍPIO DE POUSO ALEGRE PARA O EXERCÍCIO DE 2021.”**

O *artigo primeiro (1º)* dispõe que esta Lei estima a receita e fixa a despesa do Município para o exercício financeiro de 2021, nos termos do art. 165, §5º, da Constituição Federal, com base na LDO para o exercício financeiro de 2021, compreendendo o orçamento fiscal e da seguridade social, referente aos Poderes do Município, seus fundos, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.

O *artigo segundo (2º)* aduz que a receita orçamentária total estimada no orçamento fiscal e da seguridade social é de R\$ 853.002.000,00 (oitocentos e cinquenta e três milhões e dois mil reais), conforme os anexos I e III integrantes desta Lei, sendo especificadas por categoria e fonte.

O *artigo terceiro (3º)* que a despesa orçamentária total fixada no orçamento fiscal e da seguridade social é de R\$ 853.002.000,00 (oitocentos e cinquenta e três milhões e dois mil reais), conforme os anexos II e IV, integrantes desta Lei, sendo especificadas por funções de governo e por órgãos e unidades orçamentárias respectivamente.

O *artigo quarto (4º)* que ficam os Poderes Executivo e Legislativo autorizados a:

I - abrir crédito suplementares, respeitadas as condições estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias,

II - realizar operações de crédito, inclusive por antecipação de receita orçamentária com a finalidade de manter o equilíbrio orçamentário e financeiro do Município, observados os preceitos legais aplicáveis à matéria.

III - destinar receita de capital na forma prevista no artigo 44 da Lei Complementar nº 101 de 2000.

IV - utilizar reserva de contingência destinada ao atendimento de passivos contingentes, outros riscos e eventos fiscais imprevistos e demais créditos adicionais, conforme estabelecido na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2021.

O *artigo quinto (5º)* que integram a presente Lei, os anexos:

I - Demonstração da Receita e Despesa segundo categorias econômicas,

II - Demonstrativo da Despesa por Órgãos e Funções;

III - Receita por Categoria Econômica e por Fonte de Recurso;

IV - Quadro de Detalhamento da Despesa por Unidade Orçamentária.

O *artigo sexto (6º)* que compõe a presente Lei os anexos exigidos pela legislação vigente. O *artigo sétimo (7º)* que esta Lei entra em vigor em 1º de janeiro de 2021, revogando-se as disposições em contrário.

INICIATIVA E COMPETÊNCIA

A Constituição prevê, no caput do artigo 166, bem como no seu artigo 165, diretrizes gerais que devem nortear o processo de elaboração das Leis Orçamentárias (Plano Plurianual – PPA; Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei do Orçamento Anual – LOA):

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum. (grifo nosso)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a nível nacional, tem como a principal finalidade orientar a elaboração dos orçamentos fiscais, da seguridade social e de investimento do Poder Público, incluindo os poderes Executivo, Legislativo,

Judiciário, empresas públicas e autarquias. De fato, busca-se sintonizar a Lei Orçamentária Anual (LOA) com as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, estabelecidas no Plano Plurianual, conforme o artigo 165, da Constituição Federal:

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

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. (grifo nosso)

Esse entendimento nacional estende-se ao âmbito municipal, portanto a Lei Orgânica do Município estabelece que:

Art. 69. Compete ao Prefeito:

X - enviar à Câmara os projetos de lei do plano plurianual, diretrizes orçamentárias e de orçamento anual;

Art. 98. A realização de obra pública municipal deverá estar adequada ao plano plurianual e às diretrizes orçamentárias e será precedida de projeto elaborado segundo as normas técnicas pertinentes e aprovado pelo órgão técnico competente.

Art. 133. A lei de diretrizes orçamentárias, compatível com o plano plurianual, compreenderá as metas e prioridades da administração municipal, incluirá as despesas correntes e de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual e disporá sobre as alterações na legislação tributária.

Art. 134. A Lei Orçamentária Anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes do Município, seus fundos, órgãos e entidades de Administração Direta e Indireta, incluídas as fundações públicas;

II - o orçamento de investimento das empresas em que o Município, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, de Administração Direta ou Indireta, bem como fundos e fundações públicas.

§1º. Integrará a lei orçamentária demonstrativo específico com detalhamento das ações governamentais, em nível mínimo de: a) objetivos e metas; b) fonte dos recursos; c) natureza das despesas; d) órgão ou entidade responsável pela realização da despesa; e) órgão ou entidade beneficiária; f) identificação dos investimentos, por região do Município; g) identificação, de forma regionalizada, dos efeitos, sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§2º. A lei orçamentária anual não conterá disposição estranha à previsão da receita e à fixação da despesa, ressalvadas a autorização para a abertura de crédito suplementar e a contratação de operação de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

O disposto nos artigos 133 e 134 da L.O.M. encontra-se em conformidade com a proposta enviada pelo Poder Executivo à Câmara Municipal. Assim, se, de um lado, cabe ao Poder Executivo a iniciativa da apresentação da proposta, de outro cabe à Câmara Municipal apreciá-la:

Art. 135. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e a crédito adicional serão apreciados por comissão permanente da Câmara, à qual caberá:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos de que trata este artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Prefeito;

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo de atuação das demais comissões da Câmara.

§ 1º. As emendas serão apresentadas à Comissão permanente, a qual sobre elas emitirá parecer, e apreciadas na forma regimental.

Outrossim, oportuno lembrar que nos termos do artigo 135, § 7º, III, da L.O.M.:

O projeto de Lei Orçamentária do Município será encaminhado até 30 de setembro e será devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 49, de 2006).

Sob a dicção do artigo 135, § 8º, da mesma:

As audiências públicas, constantes no artigo 44 da lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, serão realizadas pelo Poder Executivo nas seguintes datas: III - para elaboração da Lei Orçamentária Anual até o dia 15

de setembro. (Redação dada pela Emenda à LOM nº 66, de 04/06/2013).

No caso em tela a **audiência pública para discussão da LOA foi realizada em 15/09**; nos termos da Lei e dentro do período destinado à tramitação do Projeto de Lei.

Registre-se que o projeto apresenta questões de cunho técnico contábil o qual foge à alçada desta consultoria jurídica; merecendo uma análise mais bem apurada no que diz respeito a questões numéricas, das quais devem ser requisitadas ao setor Contábil da Casa.

Corroborando acerca das competências municipais, os ensinamentos do mestre **José Afonso da Silva**, in Curso de Direito Constitucional Positivo, 36ª edição, Malheiros, páginas 645 e 646:

O art. 30 da Constituição já discrimina as bases da competência dos Municípios, tais como: (1) legislar sobre assuntos de interesse local, que consubstancia a área de competência legislativa exclusiva, incluindo aí, por conseguinte, a legislação tributária e financeira;

(...)

Acrescente-se a isso sua competência exclusiva:

(...)

(b) em matéria financeira, para organizar suas finanças, elaborar sua lei de diretrizes orçamentárias, sua lei orçamentária anual e sua lei do plano plurianual. (grifo nosso).

Diogenes Gasparini acrescenta sobre o controle por parte do legislativo, in Direito Administrativo, 8ª edição, Saraiva, 2003, páginas 778 a 780:

Em mais de uma passagem a Constituição da República outorga ao Legislativo competência para participar da função administrativa realizada, precipuamente, pelo Executivo. A contribuição dos órgãos legiferantes para a validade da atuação da Administração Pública acaba redundando em controle, já que lhe cabe aprovar ou autorizar essa atuação.

(...)

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União cabe ao Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (CF, arts. 70 e 71).

(...)

O mesmo pode se dizer em relação aos Municípios. Tais competências são das Câmaras dos Vereadores, auxiliadas pelas Cortes de Contas locais, e, onde estas não existirem, pelo Tribunal de Contas

competente, observado, é claro, o que especificamente a Constituição Federal lhes atribuiu no art. 31 e seus quatro parágrafos. (grifo nosso)

Concordante tem sido o entendimento de **James Giacomoni** acerca do controle orçamentário, *in* Orçamento Público, 7ª edição, Atlas, páginas 211234 e 235:

O Legislativo moderno já não tem na feitura de leis sua principal atribuição. Seu novo e importante encargo passa a ser o controle das atividades do Executivo. A medida de importância dessa função está na própria importância da presença do Estado na sociedade moderna.

(...)

O exercício do controle externo é da competência do Poder Legislativo, que conta para tal com o auxílio do Tribunal de Contas.

(...)

Essas disposições constitucionais, amplamente assentadas nos aspectos adjetivos da gestão pública, consagram o estabelecido pela Lei nº 4.320/64 em seu artigo 81:

O controle da execução orçamentária, pelo Poder Legislativo, terá por objetivo verificar a probidade da administração, a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos, e o cumprimento da Lei de Orçamento.

Tanto a Lei Maior, como a lei básica do orçamento (4.320/64) mostram claramente que as questões centrais de interesse do controle externo são os aspectos legais ligados à questão dos dinheiros públicos e à observância dos limites financeiros consignados no orçamento.

(grifo nosso)

Isto posto, não encontramos óbices legais ao regular processo de tramitação do presente projeto de lei, podendo ser encaminhado às respectivas comissões temáticas desta Egrégia Casa de Leis. **Insta registrar que este parecer refere-se exclusivamente aos aspectos legais de tramitação, sendo que a questão de mérito cabe única e exclusivamente ao Douto Plenário desta Casa de Leis.**

QUORUM

Oportuno esclarecer que para a sua aprovação é exigido quorum de maioria simples, nos termos do artigo 53 da Lei Orgânica Municipal e artigo 56, inciso III do Regimento Interno da Câmara Municipal.

Art. 53. As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria de votos, desde que presentes mais da metade de seus membros.

CONCLUSÃO

Por tais razões, exara-se **parecer favorável** ao regular processo de tramitação do **Projeto de Lei 1.106/2020**, para ser submetido à análise das 'Comissões Temáticas' da Casa e, posteriormente, à deliberação Plenária, salientando-se que, o parecer jurídico exarado é de caráter meramente opinativo; sendo que a decisão final a respeito, compete exclusivamente aos ilustres membros desta Casa de Leis.

É o modesto entendimento e parecer, S.M.J..

Geraldo Cunha Neto
OAB/MG nº 102.023

Ana Clara de Andrade Ferreira
Estagiária