

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
Montenegro Cidade das Artes



PARECER JURÍDICO

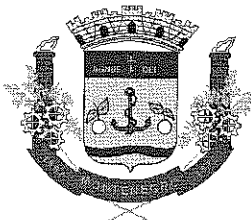
ASSUNTO: PROCESSO LEGISLATIVO N° 299 – PE 060/2021

REFERENTE: Projeto de Lei Orçamentária Anual – Exercício 2022

Trata-se de projeto de lei orçamentária anual para o exercício de 2022, de autoria do Prefeito Municipal. O projeto vem acompanhado dos seguintes anexos:

- a) Orçamento Fiscal contendo Administração Direta, Indireta e Fundos (dotações);
- b) Demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas da LDO;
- c) Anexo 2 da Lei n° 4.320/64 – Previsão da Receita e Despesa (Receita segundo as categorias econômicas);
- d) Anexo 6 da Lei n° 4.320/64 – Programa de Trabalho (Consolidação geral por órgão);
- e) Demonstrativo da evolução da receita por fontes (LRF art. 12 e Lei n° 4.320/64, art. 22, III);
- f) Demonstrativo de gastos com pessoal e encargos sociais em relação à receita corrente líquida prevista;
- g) Demonstrativo da previsão de aplicação de recursos na manutenção do ensino (CF, art. 212; Lei Federal n° 9.394/96; Lei Federal n° 11.494/2007);
- h) Demonstrativo da previsão de aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde (Constituição Federal, art. 198; Lei Complementar n° 141/2012);
- i) Planos de Aplicação dos Fundos Especiais;
- j) Demonstrativo do cálculo do limite máximo para as despesas do Poder Legislativo (art. 29-A da CF);
- k) Documento referente à renúncia de receitas e despesas obrigatórias de caráter continuado;
- l) Provisão de Reserva de Contingência.

7



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
Montenegro Cidade das Artes**



A mensagem justificativa foi lançada em cinco laudas. O projeto de lei vem acompanhado do processo administrativo do Executivo nº 2021/8323.

É o relatório.

1. Dos prazos para envio das leis orçamentárias.

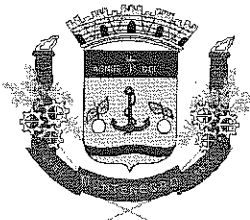
De acordo com o art. 102-A, inciso III, da Lei Orgânica do Município, o projeto de Lei Orçamentária Anual será enviado pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo até 10 de novembro, o qual será apreciado até 01 de dezembro.

Cabe referir, neste ponto, que a Constituição Federal prevê prazos diferentes, os quais deveriam ser observados pelas Leis Orgânicas dos Municípios, em respeito ao princípio da simetria. O parágrafo 2º do art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estabelece que o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro (31 de agosto) e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa (31 de dezembro).

Essa dissonância entre os prazos previstos na Lei Orgânica e na Constituição Federal, em termos práticos, não gera repercussão na validade ou eficácia da lei que vier a ser aprovada, nem qualquer espécie de prejuízo ao princípio da programação, que deve orientar as leis orçamentárias, na medida em que o prazo estabelecido na Lei Orgânica (para aprovação do projeto) é mais restritivo que o prazo fixado pela Constituição.

2. Das normas orçamentárias e financeiras

Merece destaque a necessidade de observância à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que "*estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*", lei complementar de caráter nacional, pois institui imposições normativas obrigatórias à União, aos Estados, ao Distrito Federal, e aos Municípios, conforme disposição expressa no seu artigo 1º. O descumprimento de suas normas conduz às sanções previstas no artigo 73 do mesmo diploma legal; processo crime com base no Decreto Lei nº 2.848/1940 – Código Penal -; Lei nº 1079/1950; Decreto Lei nº 201/67 (Responsabilidade de Prefeitos e Vereadores); Lei nº 8.429/2, e demais normas pertinentes.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE MONTENEGRO**

Montenegro Cidade das Artes



Assim, o Capítulo II da LRF, Do Planejamento, Seção III, Da Lei Orçamentária Anual, artigo 5º, impõe, além dos requisitos constitucionais (art. 165, § 5º, CF), requisitos essenciais para a elaboração desse ato normativo, como por exemplo:

- a) Compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;
- b) Anexo com demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes no Anexo de Metas Fiscais da LDO (§ 1º do art. 4º da LRF);
- c) demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (§ 6º do art. 165 da Constituição Federal), bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;
- d) reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

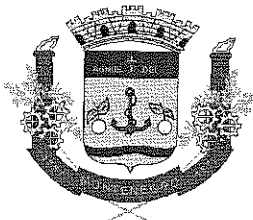
A Lei nº 4.320/64, que estatuiu Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados e dos Municípios, fixa em seu art. 2º outros requisitos a serem atendidos pela Lei Orçamentária Anual.

"Art. 2º A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Govêrno, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.

§ 1º Integrarão a Lei de Orçamento:

I - Sumário geral da receita por fontes e da despesa por funções do Govêrno;

II - Quadro demonstrativo da Receita e Despesa segundo as Categorias Econômicas, na forma do Anexo nº. 1;



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE MONTENEGRO**

Montenegro Cidade das Artes



III - Quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação;

IV - Quadro das dotações por órgãos do Governo e da Administração.

§ 2º Acompanharão a Lei de Orçamento:

I - Quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais;

II - Quadros demonstrativos da despesa, na forma dos Anexos ns. 6 a 9;

III - Quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do Governo, em termos de realização de obras e de prestação de serviços."

Ante o exposto, entende esta Consultoria que o projeto encontra-se revestido das formalidades normativas dispostas na Constituição da República (artigo 165 e seguintes) e na legislação infraconstitucional aplicável à espécie.

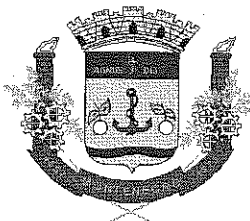
Importante destacar que a presente análise limita-se a aferir a presença dos documentos elencados nos diplomas normativos acima referidos, visto que a análise do conteúdo desses documentos é de competência privativa de profissional da área contábil, fugindo da alçada desta consultoria jurídica.

3. Audiência Pública – Art. 48, parágrafo único, LRF.

O princípio da transparência ou clareza foi estabelecido pela Constituição Federal de 1988 como pedra de toque do Direito Financeiro. Poderia ser considerado mesmo um princípio constitucional vinculado à ideia de segurança orçamentária. Nesse sentido, a ideia de transparência possui a importante função de fornecer subsídios para o debate acerca das finanças públicas, o que permite uma maior fiscalização das contas públicas por parte dos órgãos competentes e, mais amplamente, da própria sociedade. A busca pela transparência é também a busca pela legitimidade.¹

Contemplando o princípio da transparência, o parágrafo único do art. 48 da LRF prevê a necessidade de realização de audiências

¹ MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Comentários à Lei de Responsabilidade Civil*. 5.ed., São Paulo: Saraiva, 2011, p. 389.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
Montenegro Cidade das Artes**



públicas não somente durante os processos de elaboração, mas também por ocasião da discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Se mostra indispensável a presença de representantes do Executivo Municipal, responsáveis pela elaboração do projeto da LOA, para que forneçam os esclarecimentos necessários na discussão pública a que alude a Lei de Responsabilidade Fiscal.

4. Das autorizações para abertura de créditos suplementares e para a realização de operações de crédito

As autorizações para abertura de créditos suplementares, nos casos previstos no art. 6º do projeto, encontram respaldo no art. 7º, inciso I, da Lei nº 4.320/64 (inciso I) e no parágrafo 8º do art. 165 da Constituição Federal (incisos II, III e IV).

A autorização para a realização de operações de crédito, prevista no inciso VI do art. 7º do projeto é permitida pelo art. 7º da Resolução do Senado nº 43/2001.

5. Da compatibilidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias

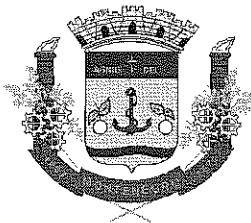
Conforme dispõe o art. 5º, o projeto é integrado pelos anexos referidos na LDO 2019.

Ademais, em anexo ao projeto de lei, consta Demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas da LDO.

Desta forma, restaria atendida a norma do art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece como premissa do projeto de lei orçamentária anual a sua compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. No entanto, há que ser aferida essa circunstância à exaustão, trabalho que compete à Comissão de Finanças e Orçamento desta Casa.

6. Dos limites com despesas de pessoal

O art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu aos Municípios o limite de despesas com pessoal em 60% da receita corrente



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
Montenegro Cidade das Artes



líquida. A repartição desse limite global não poderá exceder o percentual de 54% para o Executivo e 6% para o Legislativo.

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, com o intuito de prevenir que os municípios atinjam ou, até mesmo, ultrapassem esses limites, criou o sistema de alertas automáticos em três faixas:

- > 54% - acima do limite legal
- Entre 51,31% e 54% - limite prudencial
- Entre 48,6% e 51,3% - a título de advertência

Recomenda-se à Comissão de Finanças e Orçamento desta Casa que seja feita a aferição desse cálculo, de modo que fica clara a observância aos limites estabelecidos em lei.

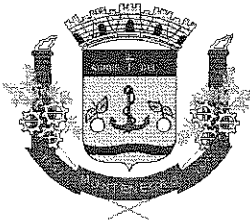
7. Dos percentuais mínimos de investimento em Educação e Saúde

Muito embora conste da mensagem justificativa do projeto que os gastos com Educação foram contemplados com 31,65% da receita, recomenda-se à Comissão de Finanças e Orçamento desta Casa que atente para o fato de a proposta orçamentária observar o art. 212 da Constituição Federal, que obriga o Município a aplicar, anualmente, nunca menos de 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Idêntico cuidado deverá ter a Comissão com relação à aplicação dos recursos mínimos em saúde, estabelecidos pela Lei Complementar nº 141/2012, que regulamentou o § 3º do art. 198 da Constituição Federal. De acordo com o art. 7º da LC 141/2012 os recursos mínimos a serem aplicados pelos municípios na área da Saúde serão no percentual equivalente a 15% do produto da arrecadação dos impostos de competência municipal. Esse percentual mínimo restaria atendido, segundo a mensagem justificativa, a qual dá conta de uma previsão no valor equivalente a 19,19%.

8. Conclusão

Ressalvadas as recomendações contidas nos tópicos acima, entende esta Consultoria que o projeto encontra-se revestido das



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
Montenegro Cidade das Artes**



formalidades normativas dispostas na Constituição da República (artigo 165 e seguintes) e na legislação infraconstitucional aplicável à espécie.

Importante reiterar que a presente análise limita-se a aferir a presença dos documentos elencados nos diplomas normativos acima referidos, visto que a análise do conteúdo desses documentos é de competência privativa de profissional da área contábil, fugindo da alçada desta consultoria jurídica.

A tramitação do projeto deverá respeitar o disposto no Regimento Interno desta Câmara Municipal de Vereadores, mormente seus artigos 129 e seguintes.

Ressaltamos, ainda, que a presente proposição deverá ser apreciada nos termos do art. 102-A, inciso III, da Lei Orgânica do Município.

Montenegro/RS, 12 de novembro de 2021.


Adriano Bergamo

Consultor Jurídico - OAB/RS 65.961