

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



PARECER JURÍDICO

PROCESSO LEGISLATIVO N° 307 – PE 087/22

ASSUNTO: LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - 2023

Trata-se de projeto de lei de diretrizes orçamentárias para o exercício de 2023, de autoria do Prefeito Municipal. O projeto vem acompanhado dos seguintes anexos: I – Metas Fiscais; II – Riscos Fiscais; III – Metas e Prioridades.

A mensagem justificativa ressalta os investimentos e o equilíbrio orçamentário.

É o relatório.

1. Dos aspectos gerais

A Constituição Federal prevê, em matéria orçamentária, que o Poder Legislativo, a partir de leis de iniciativa do Poder Executivo, estabelecerá o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

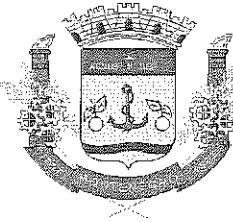
1

A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual e disporá sobre as alterações na legislação tributária.

Portanto, basicamente, a lei de diretrizes orçamentárias deve conter previsões consonantes com o plano plurianual e estabelecer a pauta para a elaboração do orçamento anual.

8



2. Da independência orçamentária dos Poderes

Nas palavras de JOSÉ AFONSO DA SILVA, a divisão dos poderes é princípio geral do Direito Constitucional que a Carta Magna inscreve como um dos princípios fundamentais que ela adota. Consta de seu art. 2º que são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.¹

Todo o ordenamento jurídico pátrio é baseado no princípio da divisão dos poderes. Desde a Constituição Federal, passando pela Constituição Estadual, até a Lei Orgânica do Município, a divisão dos poderes é estabelecida como premissa da organização político-administrativa do Estado brasileiro.

Constituição Federal

“Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

2

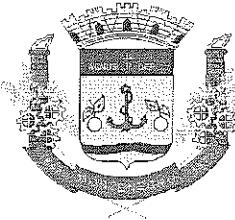
Com base nisso, verifica-se que cada um dos Poderes da República possui autonomia para tratar de sua organização, administração e orçamento.

Constituição Federal

“Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados: [...] IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;”

“Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: [...] XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da

¹ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 18.ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 110.



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



respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;”

Constituição Estadual

“Art. 53 - Compete exclusivamente à Assembléia Legislativa, além de outras atribuições previstas nesta Constituição: [...] XXXV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, bem como elaborar sua folha de pagamento;”

Lei Orgânica do Município

“Art. 15 Compete à Câmara Municipal, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições: [...] VII – dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção de cargos, empregos e funções de seus serviços e fixar a respectiva remuneração;”

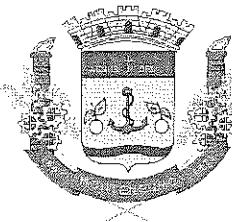
3

No caso em exame, a Comissão de Finanças e Orçamento desta Casa deverá aferir se foi respeitada a indicação enviada pela Câmara ao Executivo, para composição do projeto de LDO.

3. Da Lei de Responsabilidade Fiscal

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*”. Trata-se de lei complementar que institui normas cogentes 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.

8



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



Assim, o Capítulo II da LRF, Do Planejamento, Seção II, Da Lei de Diretrizes Orçamentárias, artigo 4º e seus acessórios impõe, além dos requisitos constitucionais (art. 165, § 2º, CF), requisitos essenciais para a elaboração desse ato normativo (art. 4º), como por exemplo:

- a)** equilíbrio entre receitas e despesas (inc. I, a);
- b)** critérios e forma de limitação de empenhos (inc. I, b);
- c)** normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos (inc. I, e);
- d)** demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas (inc. I, f);
- e)** anexo de metas fiscais, nos termos dos §§ 1º e 2º do art. 4º;
- f)** anexo dos riscos fiscais, nos termos do § 3º do art. 4º.

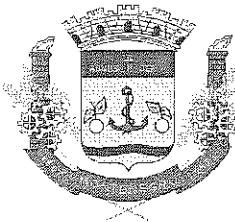
De se notar que a Lei de Diretrizes Orçamentárias, em verdade, deixou de ser mera peça de planejamento, passando a ter diretrizes concretas para a elaboração da futura peça orçamentária, motivo pelo qual os ditames da Lei Complementar Federal nº 101/2000, não podem ser ignorados, sob pena de responsabilidade criminal e de improbidade, conforme já demonstrado.

4

4. Dos prazos para envio das leis orçamentárias.

De acordo com o art. 102-A, inciso II, da Lei Orgânica do Município, o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias será enviado pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo até 31 de agosto, o qual será apreciado até 30 de setembro.

Cabe referir, neste ponto, que a Constituição Federal prevê prazos diferentes, os quais deveriam ser observados pelas Leis Orgânicas dos Municípios. O parágrafo 2º do art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estabelece que a LDO será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro (15 de abril) e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (17 de julho).



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. Prova disso, é que a própria Constituição Federal tolera o atraso na votação da LDO, ao dispor que “a sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias” (art. 57, § 2º).

Recomendamos, apenas, que sejam revistos futuramente os prazos do art. 102-A da Lei Orgânica do Município, de modo a harmonizá-los com os prazos estabelecidos com a Constituição Federal.

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

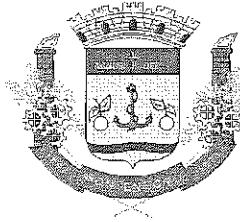
O princípio da transparência ou clareza foi estabelecido pela Constituição Federal de 1988 como pedra de toque do Direito Financeiro. Poderia ser considerado mesmo um princípio constitucional vinculado à ideia de segurança orçamentária. Nesse sentido, a ideia de transparência possui a importante função 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.²

5

Contemplando o princípio da transparência, o parágrafo único do art. 48 da LRF prevê a necessidade de realização de audiências 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 LDO, para que forneçam os esclarecimentos necessários na discussão pública a que alude a Lei de Responsabilidade Fiscal.

² 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



6. Do processo legislativo

Após devidamente instruído com o parecer da Comissão de Finanças e Orçamento desta Casa, na forma regimental, o projeto deverá ser incluído na Ordem do Dia para ser apreciado em uma única votação (art. 116, R.I.), considerando-se aprovado se alcançar o voto da maioria simples dos vereadores presentes à Sessão.

Ressaltamos, ainda, que a presente proposição deverá ser aprovada até o dia 30 de setembro de 2022, nos termos do art. 102-A, inciso II, da Lei Orgânica do Município. De acordo com o art. 57, § 2º, da Constituição Federal, o projeto da LDO não admite rejeição.

É o parecer.

Montenegro/RS, 05 de setembro de 2022.


Adriano Bergamo
Consultor Jurídico | OAB/RS 65.961