



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



PARECER JURÍDICO

PROJETO DE LEI Nº 106/2023

ASSUNTO: LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - 2023

Trata-se de projeto de lei de diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2024, 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.



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



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.”

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.



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;
- b)** critérios e forma de limitação de empenhos;
- c)** normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- d)** demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;
- 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. 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).



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



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

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.

Por fim, verifica-se que o art. 31 do presente Projeto de Lei criou regras de apresentação das emendas impositivas, deixando talvez uma certa margem de interpretação acerca da sua aplicabilidade em casos aleatórios, ou em casos referentes às reservas de contingência. Diante de tal fato, entendo que se mostra conveniente a criação de uma emenda, a qual poderia ser criada como sendo o § 5º, com o seguinte teor:

§5º a aplicação dos critérios do inciso II, do caput, e do inciso II do §1º, do art. 31, se restringem apenas as emendas de bancada que se utilizarem da reserva de contingência, não existindo óbice para apresentação de valor superior àquele definido.

É o parecer.

Montenegro/RS, 11 de setembro de 2023.

Adriano Bergamo

Consultor Jurídico | OAB/RS 65.961