



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM JARDIM DE MINAS

ASSESSORIA JURÍDICA DO LEGISLATIVO

PARECER JURÍDICO 151/2021 – PROJETO DE LEI 54/2021

Parecer jurídico ao Projeto de Lei nº 54/2024, que “Estima a Receita e fixa a despesa do município de Bom Jardim de Minas – MG para o exercício financeiro de 2023 – LOA”.

CONSULTA:

Após receber o Projeto de Lei em epígrafe, a Assessoria Jurídica da Câmara Municipal de Bom Jardim de Minas emite o seu parecer a esta proposição, de autoria do Poder Executivo Municipal, que solicita a apreciação e aprovação do PL para o exercício financeiro de 2023.

PARECER:

Formalmente, o projeto em tela está redigido com boa linguagem e em consonância com as regras da técnica legislativa, tendo sido apresentando pelo Executivo, cumprindo o estabelecido no artigo 161 DA LOM, bem como o elencado no artigo 30 da CF, por ser um assunto de interesse local.

Quanto ao mérito, antes de analisar o texto do projeto, faz-se necessário expor algumas considerações a fim de situá-lo no contexto do processo de planejamento orçamentário municipal.

A LOA – Lei Orçamentária anual é um dos instrumentos integrantes do sistema de planejamento da Administração Pública, é a peça de planejamento que garante o gerenciamento anual das origens e das aplicações dos recursos públicos.

Por meio do orçamento, define-se o montante de recursos que se espera arrecadar e a forma como esses recursos serão aplicados pela administração pública municipal, ela é elaborada com base na LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias), e seu papel é estimar a receita e fixar a despesa para o ano seguinte, ou seja, demonstra de qual modo o governo irá arrecadar e gastar os recursos públicos.



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM JARDIM DE MINAS

Sob o aspecto da Constituição da República Federativa do Brasil de 1.988, disciplina o artigo 165:

*Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
I - o plano plurianual;*

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais. (...)

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, 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, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da 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.

Ademais, o artigo 13 inciso III juntamente com o artigo 166 da Lei Orgânica Municipal, dizem sobre a apreciação da Lei de Orçamento Anual pela Câmara Municipal, a qual, com a sanção do Prefeito, poderá legislar sobre todas as matérias de competência do Município, e especialmente no que se refere à LOA, PPA e LDO, bem como autorizar a abertura de créditos suplementares e especiais, desde que observados os parâmetros



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM JARDIM DE MINAS

estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e a regulamentação a ser aprovada pelo Regimento Interno da Câmara.

O artigo 165 aborda que o orçamento será uno, incorporando-se, obrigatoriamente, na receita, todos os tributos, rendas e suprimentos de fundos e incluindo-se, discriminadamente, na despesa, as dotações necessárias ao custeio de todos os serviços municipais, inclusive os das emendas individuais dos parlamentares, a que aludem o § 1º e seguintes do art. 175 desta lei. (Redação dada pela Emenda à LOM no 02/2017).

O Regimento Interno desta casa Legislativa em seu artigo 101 diz que o Projeto de Lei de Orçamento tem preferência sobre os demais na discussão votação e não pode conter disposições estranhas à receita e à despesa do Município, assim como o art. 102 alega que recebido o projeto e distribuído avulso da mensagem dos relatórios, o mesmo será enviado à Comissão de Finanças Orçamento e Tomada de Contas para dar parecer no prazo de 20 dias.

O Projeto da LOA também deverá seguir o elencado na LOM (artigo 106), inclusive no que diz respeito ao encaminhamento do PL para a Comissão de Finanças, Orçamentos e Tomadas de Contas, conforme os artigos 14 parágrafo 3º; artigo 166 parágrafo único e artigo 167 da LOM e artigo 102 e 106 parágrafo primeiro do Regimento Interno da Câmara Municipal, e posterior realização de audiência pública, na forma do artigo 69-A do Regimento Interno e artigo 100 da LOM.

Ainda há a Lei Nacional nº 4.320 de 1.964, a previsão das matérias adstritas à Lei Orçamentária Anual, quais sejam:

Art. 26. A proposta orçamentária conterá o programa anual atualizado dos investimentos, inversões financeiras e transferências previstos no Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital.

Art. 27. As propostas parciais de orçamento guardarão estrita conformidade com a política econômico-financeira, o programa anual de trabalho do Governo e, quando fixado, o limite global máximo para o orçamento de cada unidade administrativa.

Art. 28 As propostas parciais das unidades administrativas, organizadas em formulário próprio, serão acompanhadas de:



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM JARDIM DE MINAS

I - tabelas explicativas da despesa, sob a forma estabelecida no artigo 22, inciso III, letras d, e e f;

II - justificação pormenorizada de cada dotação solicitada, com a indicação dos atos de aprovação de projetos e orçamentos de obras públicas, para cujo início ou prosseguimento ela se destina.

Art. 29. Caberá aos órgãos de contabilidade ou de arrecadação organizar demonstrações mensais da receita arrecadada, segundo as rubricas, para servirem de base a estimativa da receita, na proposta orçamentária.

Parágrafo único. Quando houver órgão central de orçamento, essas demonstrações ser-lhe-ão remetidas mensalmente.

Art. 30. A estimativa da receita terá por base as demonstrações a que se refere o artigo anterior à arrecadação dos três últimos exercícios, pelo menos bem com as circunstâncias de ordem conjuntural e outras, que possam afetar a produtividade de cada fonte de receita.

Art. 31. As propostas orçamentárias parciais serão revistas e coordenadas na proposta geral, considerando-se a receita estimada e as novas circunstâncias.

Art. 32. Se não receber a proposta orçamentária no prazo fixado nas Constituições ou nas Leis Orgânicas dos Municípios, o Poder Legislativo considerará como proposta a Lei de Orçamento vigente.

Quanto ao texto-base do projeto sob análise, é semelhante ao que foi apresentado nos últimos anos. Em linhas gerais, o corpo do projeto atende satisfatoriamente aos parâmetros exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela Constituição Federal.

Ressalva-se que o PL não pode deixar de considerar as emendas parlamentares individuais impositivas ao orçamento, cujo mecanismo foi instituído pela Emenda nº 02/2017 à Lei Orgânica do Município, alterando o seu art. 175.

O artigo 1º menciona o valor da despesa para o exercício financeiro de 2023. Já o artigo 2º traz um quadro com as respectivas receitas, o qual é bem parecido com o apresentado na LDO; o artigo 3º discrimina as despesas municipais; o artigo 4º aborda as reservas de contingência e o artigo 5º relaciona-se às operações de crédito.

Destaco que o artigo 5º, de certa forma, suprime o poder do legislativo em fiscalizar, por isso, sugiro que seja incluída no corpo do artigo, a ciência e autorização do Legislativo para abrir créditos e efetuar operações de créditos.



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM JARDIM DE MINAS

Em relação à suplementação corroborada também no artigo 5º, destaco que a Lei de Responsabilidade Fiscal vem exigindo dos gestores públicos municipais um melhor planejamento do gasto público e, em consequência, os Tribunais de Contas não tem mais admitido um percentual demasiadamente elevado para suplementação orçamentária e, um parâmetro razoável para autorização na LOA para a abertura de crédito suplementar seria de até 25% (vinte e cinco por cento), observando que não se trata de um padrão, podendo haver particularidades que permita utilizar um percentual menor ou maior. No caso em questão, a suplementação trazida no PL define uma margem de 25%, devendo essa questão ser analisada junto às assessorias contábeis e os vereadores.

Importante frisar que na LOA, quanto às despesas, não há total liberalidade para sua fixação, portanto, devem-se observar as despesas constitucionalmente estabelecidas, quais sejam: mínimo de 25% para saúde; mínimo de 15% para folha de pagamento e máximo de 60% para investimento na cidade e estrutura municipal. Nesse sentido, os quadros trazidos no PL cumprem esses percentuais, o que possibilita maior segurança para a análise do mesmo.

Ressalto que o Legislativo deve sempre se atentar à flexibilidade orçamentária, para que assim, as peças orçamentárias não se tornem inutilizáveis, devendo essa análise ser criteriosa e cautelosa, uma vez que qualquer inobservância pode refletir em seu nível de controle.

Naturalmente que é impraticável exigir a exatidão com relação ao montante das receitas e das despesas quando da elaboração da peça orçamentária, até porque concebida em ano anterior de sua execução, não sendo possível antever os fatos, a exemplo, de uma crise econômica.

Diante do exposto, sugiro a inserção de dispositivo que verse sobre o cronograma para análise e verificações de impedimentos das programações e demais procedimentos necessários para a viabilização da execução das emendas impositivas, em atendimento ao art. 166, § 14 da CF/88, alterado pela EC nº 100/2019.

Sugere-se também a inclusão de dispositivo que garanta que o Poder Executivo inscreverá em restos a pagar os valores dos saldos orçamentários referentes às emendas



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM JARDIM DE MINAS

parlamentares que se verifiquem no final do exercício de 2022 (restos a pagar processados e não processados).

Cabe ainda à Comissão de Finanças e Orçamento elaborar Parecer Preliminar a respeito da formalidade do Projeto e de estabelecer prazo para a apresentação de Emendas, além de organizar Audiência Pública, analisando os requisitos legais e a adequação do Projeto de Lei para o exercício de 2023, bem com parecer da Assessoria Contábil, garantindo a devida publicidade e transparência, conforme traz o Regimento Interno.

CONCLUSÃO

Quanto aos requisitos Legais e Constitucionais, esta Assessoria entende que se encontram presentes, já que o PL cumpre o estabelecido nas Leis municipais, federais e também ao que dispõe o Regimento da Casa, portanto, o entendimento é de que não há óbice jurídico ao Projeto de Lei em comento, dessa forma, a Assessoria Jurídica **OPINA** pela viabilidade do Projeto de Lei em questão, por inexistir inconstitucionalidade manifesta que impeça a sua deliberação pelas Comissões e em Plenário, cabendo à Comissão de Finanças e Orçamento elaborar parecer preliminar a respeito da formalidade do Projeto, estabelecer prazo para apresentação de Emendas, bem como organizar Audiência Pública uma vez que o PL possui elementos necessários para seguir os trâmites dentro do Processo Legislativo, cabendo a apreciação do mérito da matéria, bem como a necessidade de emendas, aos nobres vereadores.

Eis o parecer.

Bom Jardim de Minas, 27 de outubro de 2022.


Dra. Ana Clara Cirilo de Paula

OAB/MG 173.104