



CÂMARA MUNICIPAL DE VILA PAVÃO

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PARECER JURÍDICO Nº 051/2020

PROJETO DE LEI Nº 035/2020

PROCESSO: 0054/2020

AUTORIA: PODER EXECUTIVO

Ementa: Direito Financeiro. Altera anexos da lei municipal nº 1.266/2020 – Lei Diretriz Orçamentária para o exercício de 2021 e dá outras providências. Possibilidade.

I – RELATÓRIO

A Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Vila Pavão recebe para análise e emissão de parecer o Projeto de Lei em epígrafe, de autoria do Poder Executivo, que dispõe sobre alteração dos anexos da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício 2021. O Projeto de Lei está instruído com a Mensagem (exposição de justificativa), bem como com a indicação dos respectivos recursos.

Feitas tais considerações, manifestamo-nos.

II – ANÁLISE JURÍDICA

Inicialmente destacamos que o parecer jurídico tem por objetivo uma análise técnica de suas disposições, ou seja, se as mesmas respeitam as exigências constitucionais e legais, **remanescendo aos Vereadores o estudo sobre a viabilidade no que tange ao interesse público.**

O Estatuto da Cidade traz como uma de suas inovações **a participação popular na definição dos instrumentos normativos orçamentários públicos**, a saber, da lei orçamentária anual, **da lei de diretrizes orçamentárias** e da lei do plano plurianual. A participação popular na definição das políticas públicas é tema que ganha acentuada importância com o advento do Estatuto da Cidade. A gestão orçamentária participativa, prevista no Estatuto, tem como objetivo propiciar que a coletividade municipal participe da elaboração do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual.

Segundo o Estatuto, **nenhum desses instrumentos**, em nível municipal, poderá ser aprovado sem que em sua função sejam realizados debates, audiências e consultas públicas. Tal participação é de **natureza compulsória**, de sorte que vedado está ao Legislativo municipal aprová-los sem a concordância da população, segundo os mecanismos e critérios legalmente previstos.





CÂMARA MUNICIPAL DE VILA PAVÃO

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

O orçamento público faz crescer em importância a participação popular na gestão orçamentária, já que, ao menos presumivelmente, consignará justamente as grandes demandas sociais, levadas às assembleias populares, discutidas democraticamente e dotadas, por essa razão, de maior legitimidade. Nesse contexto, dada a importância da participação popular, somos levados a crer que há a necessidade de meios mais eficazes para a convocação da população. Há de se convir que para os fins de tornar pública a convocação da população, devem ser utilizados todos os meios disponíveis ao administrador.

No tocante ao artigo 44 do Estatuto da Cidade, **sugerimos que seja realizada pelo menos uma audiência pública**, com a participação do maior número de segmentos representativos da sociedade civil organizada e população em geral, para a apresentação e acolhimento de sugestões e propostas ao projeto ora sob análise. Indicamos ainda que tal audiência seja realizada em dia e horário que propiciem a participação do maior número de pessoas possível.

É importante frisar que a própria LOM estabelece tal procedimento, em seu art. 98, I, senão vejamos:

Parágrafo Primeiro – É assegurada, na forma e nos prazos previstos em lei, a participação de entidades representativas da sociedade civil, de âmbito municipal, nos estudos para a elaboração dos projetos de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual.

Feita a sugestão anterior, é de se observar que os municípios dispõem de competência para elaborar seu orçamento anual, o plano plurianual e as diretrizes orçamentárias. Esses orçamentos, contudo, devem ser confeccionados com observância das normas gerais estabelecidas nos artigos nos artigos 165 a 169, da Constituição Federal, e 35, § 2º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da CF (aplicáveis aos Municípios), no qual tem destaque:

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

(...)

II - as diretrizes orçamentárias;

(...)

§ 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.

A Lei Complementar nº 101/2000, por seu artigo 4º, versa sobre a LDO que, como nos ensina HELY LOPES MEIRELLES:

"deverá dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas, critérios e forma de limitação de empenho nas hipóteses legais, normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos e demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas".





CÂMARA MUNICIPAL DE VILA PAVÃO

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

A competência para iniciar o processo legislativo neste projeto, conforme o disposto no artigo 98 da LOM (em consonância com o artigo 165 da CF) é exclusiva do Prefeito, que deve submetê-lo à apreciação desta Casa até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro (CF, art. 35, § 2º, II, do ADCT). O Poder Legislativo, por sua vez, de conformidade com o disposto neste mesmo dispositivo (35, § 2º, II, do ADCT), deverá devolver o Projeto para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa.

Além desses requisitos, nos termos do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00), a Lei de Diretrizes Orçamentárias deve conter:

- a) o equilíbrio entre receitas e despesas;
 - b) os critérios e forma de limitação a ser efetivada nas hipóteses previstas no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;
 - 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;
- § 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

§ 2º O Anexo conterá ainda:

- I – avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;
 - II – demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;
 - III – evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;
 - IV – avaliação da situação financeira e atuarial:
 - a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;
 - b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;
 - c) demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado;
- § 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.”

Finalmente, o Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001), introduziu novas disposições a respeito dos PPA, das LDO e da Lei Orçamentária:

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea *f* do inciso III do artigo 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação na Câmara Municipal.

Disposição correlata existe na LRF:

Art. 48.





CÂMARA MUNICIPAL DE VILA PAVÃO

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

(...)

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Sugerimos também que seja disciplinada a realização de audiências públicas como forma de permitir a máxima transparência e participação popular.

Vemos ainda que a política de pessoal contida na Lei de Diretrizes Orçamentárias segue, em linhas gerais, as disposições da LRF, embora sem nenhuma inovação que se traduza em uma política própria. A Lei de Diretrizes Orçamentárias, visando à programação dos investimentos e das despesas de custeio administrativo e operacional, para o exercício subsequente, deve trazer também as alterações necessárias no Sistema Tributário (CF, art. 165, § 2º, e LOM, art. 100, VIII). A presente proposição, em linhas gerais, atende a esse requisito.

Salientamos a importância dos nobres edis analisarem com atenção os anexos, constantes do projeto de lei. São eles que irão fixar as metas e prioridades da Administração Pública Municipal, as metas fiscais e riscos fiscais.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, ultrapassada as ressalvas acima expostas, a Procuradoria Jurídica opina pela POSSIBILIDADE JURÍDICA da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ora examinado.

A emissão de parecer por esta Procuradoria Jurídica não substitui o parecer das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento. Dessa forma, a opinião jurídica não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa.

É o parecer, salvo melhor juízo das Comissões Permanentes e do Plenário desta Casa Legislativa.

É como tinha que se manifestar.

Vila Pavão/ES, 02 de outubro de 2020.

MARCELA SEIDEL ALBUQUERQUE

Procuradora Jurídica – Matrícula nº 00095

Advogado OAB/ES 15.328

