Birigui – 5 de dezembro de 2019.

Parecer 135 /2019

Solicitante: Felipe Barone Brito

Presidente da Câmara Municipal de Birigui

Assunto: Projeto de Lei 138/2019 – Dispõe sobre alteração dos anexos da Lei Municipal nº 6.740, de 24 de junho de 2019 que "Dispõe sobre as diretrizes gerais para a elaboração da Lei Orçamentária para o exercício de 2020, e dá outras providências".

Senhor Presidente:

Conforme determinado por Vossa Excelência, estamos enviando parecer sobre o projeto em epígrafe, de autoria do Poder Executivo Municipal que dispõe sobre alteração dos anexos da Lei Municipal nº 6.740, de 24 de junho de 2019 que "Dispõe sobre as diretrizes gerais para a elaboração da Lei Orçamentária para o exercício de 2020, e dá outras providências. Projeto registrado no Protocolo Geral desta Casa sob número 2355/2019, em 30 de setembro de 2019. Despachado para parecer em 5 de dezembro de 2019. Recebido para parecer em 5 de dezembro de 2019.

Projeto formalmente íntegro no qual estabelece novas diretrizes para o orçamento municipal para o ano de 2020, devido necessidades e a dinâmica que envolve uma administração municipal é necessário ajustar-se a realidade vigente.

Lei Orgânica do Município de Birigui:

Art. 40- Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

Câmara Municipal de Birigüi - SP
PROTOCOLO GERAL 3086/2019
Data: 09/12/2019 - Horário: 16:30
Legislativo - PARJU 135/2019

V - os planos plurianuais, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais e os créditos suplementares e especiais.

Constituição Federal:

Artº. 165 — Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I O plano plurianual; II - As diretrizes orçamentárias; III — Os orçamentos anuais.

O Município, assim como outras entidades federativas, deve manter três orçamentos, sendo que o orçamento anual é dividido também em três tipos. Além disto, a sua própria realização é feita em fases, sendo a inicial aquela se configura com os estudos que redundam em seu projeto. Estes estudos, de caráter operacional e estatístico, devem fundas as planilhas iniciais de despesa e receita.

A lei orçamentária deverá conter quadros que demonstrem a possibilidade da receita e os programas que se constituem na despesa, todos detalhados e especificados, estando de acordo com as normas orçamentárias.

O orçamento deve-se manter equilibrado, de modo que as despesas correspondam às receitas previstas. Esta orientação tem sentido na razão que impõe a impossibilidade de gastar-se mais do que se tem, de um lado e, de outro, na inadequação de haver sobra de recursos.

Eis jurisprudência nesse sentido:

Como se sabe, o sistema orçamentário constitucional estabelece o convívio harmonioso de três diplomas legislativos da mais alta significação, todos de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo (CF, Art. 165, caput e incisos I a III): (i) o plano plurianual, (ii) a lei de diretrizes orçamentárias e (iii) a lei orçamentária anual. O fio condutor

que une teleologicamente tais atos normativos, e que inspirou o constituinte de 1988 notadamente à luz do exemplo alemão (TORRES, Ricardo Lobo. Tratado de direito constitucional financeiro e tributário, Vol. V – O orçamento na Constituição, Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2008, p. 78), consiste na busca pelo planejamento e pela programação na atividade financeira do Estado, de modo a concretizar os princípios da economicidade e da eficiência na obtenção de receitas e na realização das despesas públicas, indispensáveis à satisfação dos interesses sociais por uma Administração Pública guiada pelo moderno paradigma do resultado (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno – legitimidade, finalidade, eficiência, resultados, Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2008, p. 123 e segs.). Assim, previu o constituinte, em primeiro lugar, a necessidade de edição de um plano plurianual, com vigência de quatro anos não coincidente com o mandato presidencial (ADCT, art. 35, § 2º, I), no qual devem ser estabelecidas as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (CF, art. 165, § 1º). A busca pelo planejamento é concretizada, na sequência, pela edição da Lei de Diretrizes Orçamentárias, que, observando-se o prazo para devolução do respectivo projeto, pelo Legislativo, à sanção, fixado no art. 35, § 2º, II, do ADCT, tem por função precípua – mas não única, ressalte-se – orientar a elaboração da lei orçamentária anual. Deve, para tanto, compreender as metas eprioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, dispondo sobre as alterações na legislação tributária e estabelecendo a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (CF, Art. 165, § 2º). Paralelamente, também cabe à referida espécie normativa o papel enunciado pelo art. 169, § 1º, II, da Constituição, que condiciona a criação de determinadas despesas

da Administração Pública à "autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias". Foi com base nesse pano de fundo, portanto, que esta Suprema Corte assentou, no julgamento da Questão de Ordem na ADIn nº 612/RJ, Rel. Min. Celso de Mello, que a Lei de Diretrizes Orçamentárias "constitui um dos mais importantes instrumentos normativos do novo sistema orçamentário brasileiro". Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal – LC nº 101/00 –, incrementou-se ainda mais o papel da Lei de Diretrizes Orçamentárias, já que o art. 4º daquela lei complementar nacional definiu caber à LDO, agora integrada também pelo Anexo de Metas Fiscais e pelo Anexo de Riscos Fiscais (§§ 1º a 3º), dispor sobre equilíbrio de receitas e despesas, critérios e formas de limitação de empenho nas hipóteses ali especificadas, normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos, e, por fim, demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas (Art. 4º, I, 'a', 'b', 'e' e 'f', da LRF). Por fim, o complexo sistema orçamentário da Constituição Federal de 1988 é encerrado com a lei orçamentária anual, que deve compreender, sempre em estrita consonância com o plano plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (CF, art. 165, § 7º), as vertentes do orçamento fiscal, de investimento e da seguridade social (CF, art. 165, § 5º, incs. I a III), acompanhados de "demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia" (CF, art. 165, § 6º). Pois bem. O primeiro ponto suscitado pelo autor na presente ação direta de inconstitucionalidade diz respeito à redação conferida por emenda parlamentar ao inc. XIII do art. 3º da Lei de Diretrizes Orçamentárias de Rondônia – Lei nº 2.507/11 –, que, supostamente, teria desequilibrado a harmonia que deve presidir o relacionamento entre

os poderes políticos. (RMS 31.181 Rel. Min. Luis Fux / Informativo 660)

A lei de orçamento introduziu uma série de princípios, passaram a orientar a elaboração e a execução do planejamento financeiro no Brasil. Em matéria orçamentária, entretanto, os princípios têm uma atividade um tanto diferente: em regra, eles servem para explicar o conteúdo da norma demonstrando assim toda a sua força, dentre eles podemos destacar:

Princípio da Legalidade no qual a despesa pública deve ser realizada em benefício da lei, assim como os atos da administração pública, os fundamentos deste princípio se encontram no artigo 167, incisos I e II da CF. Princípio da Anterioridade ou Precedência o orçamento deve ser aprovado antes do início das atividades administrativas.

Ainda temos o Princípio da Universalidade, as receitas e despesas de um governo devem estar inicialmente previstas num orçamento, este princípio está assente na Constituição Federal em seu artigo 165, § 5º e 8§, além da lei nº 4320/64 em seu artigo 2º, Princípio da Unidade, por está regra o orçamento é uma única peça, um instituto legal e financeiro que vincula todas as despesas e receitas a programas e objetivos, contemplados na despesa e o Princípio da Exclusividade um orçamento é uma peça que trata da previsão das receitas e designação das despesas, não admitindo uma peça estranha à previsão de receitas e despesas.

Projeto está de acordo com o artigo 22 da lei nº 4320/64, no qual esclarece a respeito dos prazos e do conteúdo que conterá na lei orçamentária enviada ao legislativo e está de acordo com o artigo 4º da lei complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) que também estabelece as normas que a lei orçamentária deverá conter e artigo 165 § 2º da Constituição Federal.

Assim, opinamos pela legalidade da propositura, submetemos o presente à alta consideração de Vossa Excelência, e aos demais membros da Casa.

É o parecer.

Fernando Baggio Barbiere

Advogado