



CÂMARA MUNICIPAL DE CANARANA

ESTADO DE MATO GROSSO

COMISSÃO DE ECONOMIA E FINANÇAS

PRESIDENTE: Emmanuel Luis Magni

RELATOR: Ederson Porsch

MEMBRO: Claudir Sonemann Feijó

PROJETO DE LEI Nº 54/2020

Parecer (com base no Regimento Interno: Arts. 65 e 66).

1. EXPOSIÇÃO DA MATÉRIA:

Estima a Receita e Fixa a Despesa do Município de Canarana - MT, para o exercício de 2021.

2. CONCLUSÃO DO RELATOR

O parecer do relator é favorável a restrição do referido projeto

3. DECISÃO DA COMISSÃO:

a) Votam pelas conclusões do relator os Vereadores:

☒ Emmanuel ☒ Claudir

b) Votam contra as conclusões do relator os Vereadores:

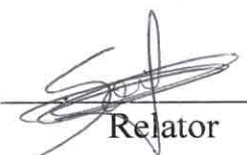
☐ Emmanuel ☐ Claudir

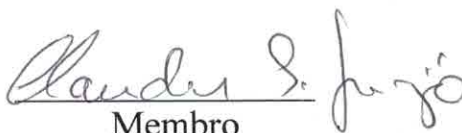
c) O Parecer da Comissão é

☐ Favorável ☐ Contrário

Sala de Sessões, 22 de Setembro de 2020.


Presidente


Relator


Membro

PARECER JURÍDICO N. 131/2020

Trata-se de consulta formulada pela Câmara Municipal de Vereadores de Canarana/MT, **QUANTO AO PROJETO DE LEI MUNICIPAL QUE ESTIMA A RECEITA E FIXA A DESPESA DO MUNICÍPIO DE CANARANA/MT PARA O EXERCÍCIO DE 2021**, com vistas aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, em atendimento a legislação acerca do Direito Econômico, constitucional e supralegal, inerentes a Administração Pública, bem como, a integridade e lisura dos atos e procedimentos no Processo Legislativo Municipal.

De início, é importante ressaltar que o presente Parecer Jurídico possui como escopo analisar e opinar, sob os aspectos jurídico-legais, de caráter opinativo e educativo, cumprindo tão somente a função de exame à legalidade do procedimento, bem como, os pressupostos formais inerentes ao ato, avaliando a compatibilidade das ações administrativas produzidas, ao passo que a opinião jurídica exalada não possui força vinculante, ficando a cargo do Gestor Público, a sua aplicabilidade.

Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *in verbis*:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão e na prática do ato administrativo que se constitui na execução *ex officio* da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie de simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

Ressalte-se ainda, que a análise constante deste parecer jurídico toma por base os documentos instruídos dos autos, haja vista a presunção de veracidade e legitimidade das informações e documentos apresentados pelo órgão consulente.

De acordo com as informações apresentadas, o Projeto de Lei em análise dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária Anual – 2021 do Município de Canarana/MT.

Em se tratando da competência para a propositura de matérias nesse sentido, destacamos que o Projeto de Lei em análise pode prosseguir em tramitação, já que foi elaborado no regular exercício da competência do Executivo Municipal para editar normas neste sentido.

Em relação à matéria versada no Projeto de Lei, consoante o disposto no art. 30, inciso I, da Constituição Federal, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local.

É o breve relatório.

DO PARECER:

Para que o poder público possa desempenhar suas funções com critério, equilíbrio e probidade, é necessário que haja um planejamento orçamentário estratégico, consistente e que estabeleça com clareza as prioridades da gestão. É para esse fim que a própria Constituição Federal de 1988 introduziu um modelo orçamentário para a gestão dos recursos públicos no Brasil.

O modelo orçamentário brasileiro é definido através de três instrumentos: o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA, conforme preceitua o art. 165 da Constituição Federal, *in verbis*:

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

- I - o plano plurianual;*
- II - as diretrizes orçamentárias;*
- III - os orçamentos anuais.*

Na Administração Pública, o orçamento anual compreende os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos das estatais. Todos os gastos do governo para o ano subsequente são previstos em detalhe na Lei Orçamentária Anual - LOA, com a estimativa da receita e a fixação das despesas previstas.



1988, *in verbis*:

Vejamos a redação do § 5º do artigo 165 da Constituição de

Art. 165. (...)

(...)

§ 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.

A LOA é dividida por temas como saúde, educação, transporte, segurança e infraestrutura. Prevê também quanto o governo deve arrecadar para que os gastos programados possam de fato serem executados. Essa arrecadação se dá por meio dos tributos (impostos, taxas e contribuições). Quando bem elaborada, a LOA é executada em harmonia com os grandes objetivos e metas estabelecidos pelo Plano Plurianual e, em total harmonia com as Diretrizes Orçamentárias.

A Lei Orçamentária Anual estima as receitas e fixa as despesas para um exercício financeiro. De um lado, permite avaliar as fontes de recursos públicos no universo dos contribuintes e, de outro, quem são os beneficiários desses recursos.

O processo de elaboração e apreciação do orçamento reconhece que é o Poder Executivo que determina a formação da agenda para o conjunto de políticas públicas a serem formalizadas no orçamento. No âmbito dos municípios, cabe a Câmara Municipal a apreciação das peças orçamentárias.

O Legislativo Municipal emite parecer e delibera sobre os projetos de lei do plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamentos anuais e suas

alterações (créditos adicionais suplementares, especiais e extraordinários), além de outras matérias de cunho orçamentário. Em seu âmbito são apresentadas as emendas aos projetos para inclusão dos interesses dos vereadores, respeitando a competência, prazos, limites e condições determinadas pela legislação.

As emendas podem ser apresentadas pelos vereadores de forma individualizada ou coletiva. As emendas individuais são apresentadas por qualquer vereador detentor do mandato e também por relatores das propostas, sendo estas limitadas à correção de erros ou omissões contidas nos projetos em análise. As emendas coletivas derivam do consenso dos vereadores reunidos em comissões permanentes responsável pelo orçamento municipal na Câmara de Vereadores. No caso das Emendas de Comissão, sua apresentação fica condicionada à aprovação, em regra, pela maioria de seus membros.

Quanto a possíveis emendas ao projeto de lei do orçamento, somente poderão ser aprovadas caso sejam compatíveis com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Nos termos do art. 166, § 3º, incisos, I, II e III da Constituição Federal, as emendas devem indicar os recursos necessários, sendo admitidos apenas os provenientes de anulação de despesas, excluídas ainda as emendas que incidam sobre dotações de pessoal e seus encargos, serviços da dívida, e transferências tributárias constitucionais. Poderão ainda ser ofertadas emendas que sejam relacionadas com correção de erros ou omissões, ou com os dispositivos do texto do projeto de lei.

Vejamos:

Art. 166. (...)

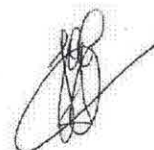
(...)

§ 3º - As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;



- b) serviço da dívida;*
- c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou*

III - sejam relacionadas:

- a) com a correção de erros ou omissões; ou*
- b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.*

Ainda, por se tratar de verbas vinculadas constitucionalmente, as verbas destinadas à Educação e à Saúde não poderão ser emendadas para menor, por força do limite constitucional.

É importante ressaltar que 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 adicionais suplementares, especiais e extraordinários, além da contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos do § 8º do art. 165 da Constituição Federal.

De acordo com § 6º do art. 165 da Constituição Federal, o projeto de lei orçamentário 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. O § 7º do mesmo artigo, preceitua ainda que “os orçamentos previstos no § 5º, incisos I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional”.

Alguns princípios que norteiam a elaboração do orçamento público devem ser estritamente observados, tais como: O **Princípio do Equilíbrio**, que consiste no equilíbrio entre receitas e despesas, princípio este contido na Lei de Responsabilidade Fiscal, em que os gastos são condicionados à arrecadação. O **Princípio da Universalidade**, segundo o qual todas as receitas e despesas devem estar previstas na lei orçamentária. O **Princípio da Anualidade**, significa que para cada ano haja um orçamento. O **Princípio da Exclusividade** pelo qual o texto da lei orçamentária não pode conter outra determinação que não especificamente a previsão da receita e a fixação das despesas. O **Princípio da Unidade**, onde todos os gastos e receitas devem ser apresentados em um único documento. O **Princípio da Não-Afetação**, que diz que é proibida a vinculação de receitas de impostos a órgão, fundo ou despesa, salvo algumas exceções legalmente previstas (art. 167, IV, da Constituição Federal). E, o **Princípio da Programação**, ou seja, o orçamento tem que ter conteúdo e forma de programação.

Todos esses princípios, entre outros, como o da publicidade e transparência, encontram-se acolhidos, em maior ou menor grau, na ordem jurídica brasileira, alguns na própria Constituição Federal, outros na Lei Federal nº 4.320/64, no Decreto-Lei nº 200/67, e, na Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Lei Federal n. 4.320/64 regulamenta o texto constitucional que trata sobre o orçamento público e estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Em seu art. 2º, a lei preceitua que o Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

A Lei Orçamentária Anual, quando da sua aprovação, conterà créditos orçamentários, também denominados créditos iniciais, os quais estarão distribuídos nos programas de trabalho que compõem o Orçamento Geral da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Ocorre que muitas vezes a Lei Orçamentária Anual não prevê a realização de determinados dispêndios ou não dispõe de recursos suficientes para atendê-los no exato momento em que deveriam ser efetuados.

Neste caso, a lei prevê a possibilidade para o Executivo flexibilizar o seu orçamento, abrindo créditos adicionais suplementares, especiais e extraordinários até determinada importância, obedecidas as disposições do artigo 43 e realizar em qualquer mês do exercício financeiro, operações de crédito por antecipação da receita, para atender a insuficiências de caixa. (Art. 7º da Lei Federal n. 4.320/64).

As despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento são chamadas de créditos adicionais, sendo classificadas em suplementares, especiais e extraordinárias, conforme preceitua os artigos 40 e 41 da Lei Federal n. 4.320/64, *in verbis*:

Art. 40. São créditos adicionais, as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;



II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;

III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

Os créditos adicionais são instrumentos de ajustes orçamentários, sendo fundamental para oferecer flexibilidade e permitir a operacionalidade de qualquer sistema orçamentário e que visam a atender as seguintes situações: corrigir falhas da LOA; mudança de rumos das políticas públicas; variações de preço de mercado de bens e serviços a serem adquiridos pelo governo; e situações emergenciais imprevistas.

O art. 42 da Lei em comento, preceitua de maneira expressa e objetiva que os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo. Ressalto ainda a redação do art. 43 da mesma Lei, que condiciona a abertura dos créditos suplementares e especiais à existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e devendo ser precedida de exposição e justificativa.

Pelo exposto, os requisitos formais e procedimentais exigidos pelo conjunto de normas inerentes ao Direito Financeiro e Orçamento Público, próprios da Administração Pública, estão presentes. Saliento, no entanto, que existem questões contábeis, financeiras e orçamentárias no projeto, e havendo dúvidas relacionadas, os nobres Edis devem procurar o departamento de Contabilidade, Planejamento, Finanças e Arrecadação do Município para esclarecimentos pontuais.

Ressalto ainda, nos termos do art. 48 da Lei Complementar n. 101/2000 a necessidade da realização de Audiência Pública prévia para apresentação da proposta do Orçamento Público Municipal, *in verbis*:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

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.

Deste modo, inexistindo ilegalidades, e em atendimento aos preceitos do sistema orçamentário constitucional (Artigos 165/169 – CF/88), que definem o orçamento como instrumento de planejamento e controle, bem como, as determinações previstas na Lei Federal n. 4.320/64 que regulamenta o texto constitucional e estatui normas gerais de Direito Financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e por último, os preceitos estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, **OPINAMOS** no sentido de que o Projeto de Lei Municipal apresentado pelo Poder Executivo de Canarana/MT, que estima a receita e fixa a despesa do município para o exercício de 2021, está revestido da condição de legalidade e constitucionalidade para a sua aprovação, cabendo ao Egrégio Plenário solicitar informações complementares e apreciar o seu mérito com vistas ao interesse público local.

É o parecer.

Cuiabá/MT, 15 de setembro de 2020.



JOSE GERIVAN EVANGELISTA
ADVOGADO – OAB/MT N. 25.677/O
ASSESSORIA JURÍDICA – UCMMAT