



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER LEGISLATIVO DE JÓIA
"Terra das Nascentes"

PARECER JURÍDICO
018/2022

Câmara de Vereadores de Jóia

PROTOCOLADO Nº: 392

Recebido em: 13.10.2022

Horário: 10h 45 min

Servidor

Matéria: Projeto de Lei nº 4.603/2022.

Ementa: PODER EXECUTIVO. LDO.
DIRETRIZES. ORÇAMENTO. EXERCÍCIO
FINANCEIRO 2023.
RECOMENDAÇÕES.ALERTAS. NECESSIDADE
DE ADEQUAÇÃO.AJUSTES.

Trata-se de pedido encaminhado pela Comissão de Orçamento, Finanças, Tributação e Infraestrutura à Procuradora Jurídica desta Casa Legislativa, para que seja emitido parecer técnico-jurídico acerca do Projeto de Lei nº 4.603/2022 que "Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2023", de autoria do Poder Executivo.

A exposição de motivos consta em anexo à minuta de lei.

É o brevíssimo relato, passa-se a fundamentar.

Quanto à iniciativa para deflagrar o processo legislativo, está corretamente exercida, pois pertence ao Poder Executivo a competência privativa para iniciá-lo, conforme dispõe o art. 165, inciso II da Constituição Federal de 1988: "Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: II - as diretrizes orçamentárias".

A Lei Orgânica do Município de Jóia também dispõe:

Art. 41 – Compete ao Prefeito Municipal, privativamente:

(...)

XI – enviar ao Legislativo o Plano Plurianual, o **Projeto de Lei das Diretrizes Orçamentárias** e as propostas de orçamento previsto nesta Lei; (Grifo inserido)

Ainda, a Constituição Federal de 1988, no §2º do artigo 165, dispõe expressamente que:

Art. 165

(...)

§ 2º **A lei de diretrizes orçamentárias** compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021) (Grifo inserido)

Já a Lei Complementar nº 101/2000, que "estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal", em seu artigo 4º, assim estabelece:

Rua Dr Edmar Kruehl 258 - JÓIA - RS - CNPJ Nº. 01.656.027/0001-08

Fones (55) 3318-1255 - 1010 - 1000 - E-mail: camara@camajoia.rs.gov.br - CEP 98180-000



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER LEGISLATIVO DE JÓIA
“*Terra das Nascentes*”

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I - disporá também sobre:

a) equilíbrio entre receitas e despesas;
b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;
(...)

e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;

f) 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:**

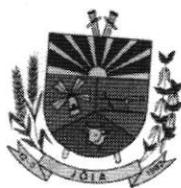
a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;

b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;

V - 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.

§ 4º A mensagem que encaminhar o projeto da União apresentará, em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER LEGISLATIVO DE JÓIA
“Terra das Nascentes”

Quanto à análise da proposição, recomenda-se a supressão do § 2º, art. 3º, pois caso haja uma alteração no PPA 2022/2025 e LDO 2023, **deverá ser elaborado projeto de lei específico**, (um para o PPA e outro para a LDO), **não somente enviando um anexo na proposta da LOA**, conforme disposto no art. 71, da Lei Orgânica Municipal. As leis orçamentárias, e isso se estende ao PPA e à LDO, gozam do princípio da exclusividade e, além disso, o art. 7º, inciso I, da LC nº 95, de 1998, estabelece que cada lei deve tratar apenas de um assunto. Esses diplomas normativos expõem:

Lei Orgânica

Art. 71 São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos nas leis orçamentárias anuais;

Lei Complementar nº 95, de 1998

Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

I - excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto;

No art. 13, § 1º, deverá ser alterada a redação para: “Até 30 dias antes do encaminhamento...”, conforme disposto no art. 12, § 3º, da LC nº 101, de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 12 (...)

(...)

§ 3º O Poder Executivo de cada ente colocará à disposição dos demais Poderes e do Ministério Público, no **mínimo trinta dias antes do prazo final para encaminhamento de suas propostas orçamentárias**, os estudos e as estimativas das receitas para o exercício subsequente, inclusive da corrente líquida, e as respectivas memórias de cálculo. (Grifo inserido)

Recomenda-se a supressão do § 2º, art. 15, pois a criação de despesas de pessoal, independentemente do valor, precisa estar acompanhada da estimativa de impacto orçamentário e financeiro, de acordo com o art. 17, da LC 101, de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, em qualquer caso. Desta forma o § 1º deverá ser renomeado para “parágrafo único”.

Observa, que no art. 56, não se encontra especificado o planejamento em relação às políticas de pessoal, a serem adotadas no exercício de 2023, conforme estabelecido no art. 169, § 1º, inciso II da Constituição Federal:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER LEGISLATIVO DE JÓIA
“Terra das Nascentes”

poderão ser feitas: (Renumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Vide Emenda constitucional nº 106, de 2020)

(...)

II - **se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias**, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Grifo inserido)

(...)

Cabe ressaltar, que a consequência de aprovar a LDO com a redação posta pelo Poder Executivo é a imperiosa rejeição de projetos que criem ou aumentem despesas com pessoal em 2023, por falta de previsão específica na LDO para aquele exercício. Em síntese, quem sofrerá será o próprio poder Executivo insistindo em sua tese “**generalista**”. Aliás, sobre o tema, o STF – Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência consolidada nesse sentido:

MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI CATARINENSE Nº 9.901, DE 31.07.95: CRIAÇÃO DE CARGOS DE PROVIMENTO EFETIVO DE FISCAIS DE TRIBUTOS ESTADUAIS E DE AUDITORES INTERNOS. ALEGAÇÃO DE QUE A EDIÇÃO DA LEI NÃO FOI PRECEDIDA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NEM DE **AUTORIZAÇÃO ESPECÍFICA NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS** (ART. 169, PAR. ÚNICO, I E II, DA CONSTITUIÇÃO. (...)

2. Interpretação dos incisos I e II do par. Único do art. 169, da Constituição, atenuando o seu rigor literal: é a execução da lei que cria cargos que está condicionada às restrições previstas, e não o seu processo legislativo. **A falta de autorização nas leis orçamentárias torna inexecutável o cumprimento da Lei no mesmo exercício em que editada, mas não no subsequente.** Precedentes: Medidas Liminares nas ADIS nos. 484-PR (RTJ 137/1.067) e 1.243-MT (DJU de 27.10.95). (...) (ADI 1.428-MC/SC, Rel. Min. Maurício Corrêa) (Grifo inserido).

No mesmo sentido se posiciona o Tribunal de Justiça Gaúcho:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ALTO ALEGRE. LEI Nº 1.195/2004, DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO, **QUE CRIA CARGO DE OFICIAL LEGISLATIVO SEM AUTORIZAÇÃO LEGAL ESPECÍFICA E SEM PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA.** DISCUSSÃO QUE DIZ RESPEITO A ANÁLISE DE LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL, PORTANTO NÃO QUESTIONÁVEL EM AÇÃO DIRETA. AÇÃO QUE SE JULGA IMPROCEDENTE. 1. A estrutura federativa brasileira não concede aos Estados-Membros e aos Municípios autonomia ilimitada para se autoorganizarem, devendo, dessa feita, em obediência ao princípio da simetria, observarem as regras previstas na Constituição da República quanto à organização político-administrativa



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER LEGISLATIVO DE JÓIA
“*Terra das Nascentes*”

da União e reproduzi-las no âmbito estadual e municipal. 2. Sendo assim, é previsto na Constituição Federal (art. 51, IV e art. 52, XIII) e na Constituição Estadual (art. 53, XXXV), que a criação de cargos, no âmbito do Poder Legislativo, deve observar os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias. 3. Ademais, a parte concernente às Finanças Públicas, tanto da Carta Magna (art. 169 e § 1º, I e II), quanto da Carta Estadual (art. 154, X, a e b), dispõe que a criação de cargos, na administração direta e indireta, excetuadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista, **depende de autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias e de prévia dotação orçamentária**. 4. Na espécie, analisando a Lei nº 1.098/03, que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o Exercício de 2004, constato que dela não consta autorização para a criação do cargo de Oficial Legislativo e muito menos prévia dotação orçamentária para atender as despesas dele decorrentes. Na verdade, a referida Lei, não permite a criação de novos cargos públicos, no Município, mas somente prevê o provimento dos vagos. 5. No entanto, já decidiu o Supremo Tribunal Federal, que eventual irregularidade de lei impugnada diante de textos de lei de diretrizes orçamentárias ou de orçamentos anuais, não caracteriza questão constitucional que mereça análise em ação direta. 6. Dessa feita, a criação de cargo sem prévia dotação orçamentária e autorização na lei de diretrizes orçamentárias, somente impede a execução da lei no mesmo exercício financeiro, mas, não consubstancia matéria constitucional. 7. **AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70011124104, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Wellington Pacheco Barros, Julgado em 23/01/2006)

Recomenda-se, se for o caso, emenda no que tange a criação de cargos do Poder Legislativo (se estiver no planejamento do Legislativo à criação de cargos/funções).

Entretanto, no que diz respeito ao planejamento do Poder Executivo, **não cabe emenda.** Recomenda-se, dessa forma, que lhe seja oportunizado a retificação do referido artigo, fazendo constarem quais e quantos são os cargos previstos para a criação/aumento no exercício de 2023, ou apresentado o Anexo referente ao planejamento de pessoal com a previsão dos novos cargos, funções, aumentos reais e outro. **Planejamento de pessoal é matéria a ser tratada de forma específica, como manda a Constituição Federal.**

O art. 65, deverá ser suprimido, pois a legislação das leis orçamentárias deverá ser publicada na íntegra, pois os anexos fazem parte da Lei. Cabe mencionar, que o Tribunal de Contas Gaúcho notificou os Municípios, através do Ofício Circular DFC nº 18, de 25 de junho de 2018, **quanto a obrigatoriedade de publicação das peças orçamentárias juntamente com seus anexos, tendo em vista que são partes integrantes da normativa assim como os créditos adicionais.**

Cabe mencionar, que na orientação **contábil feita pelo Igam**, - Orientação Técnica nº 22.235/2022, há menção da obrigatoriedade de que seja enviado junto ao Projeto de Lei, o Cálculo da Avaliação Atuarial do RPPS, conforme disposto no art. 66, parágrafo único, da Portaria MTP nº 1.467, de 2 de junho, de 2022:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER LEGISLATIVO DE JÓIA
"Terra das Nascentes"

Art. 66 (...)

Parágrafo único. O Relatório da Avaliação Atuarial com data focal em 31 de dezembro deverá ser anexado, juntamente com nota elaborada pela unidade gestora do RPPS, como anexo ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias do exercício seguinte, em atendimento à exigência da avaliação da situação financeira e atuarial do RPPS prevista na alínea "a" do inciso IV do § 2º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 2000.

Ainda, constata-se a necessidade de que sejam anexados os documentos relativos a comprovação da realização das audiências públicas realizadas pelo Poder Executivo e pelo Poder Legislativo, bem como as Atas de aprovação dos Conselhos Municipais referente aos Programas dos seus respectivos Fundos Municipais, em conformidade com o art. 36 da Lei nº 8.080, de 1990 (para Saúde), art. 33 da Lei nº 14.113, de 2020 (Fundeb) e art. 84, da Resolução CNAS nº 33, de 2012 (para Assistência Social).

Por fim, recomenda-se que fique oportunizado ao Executivo as adequações e esclarecimentos e, assim, que ofereça a retificação e/ou complementação, conforme o disposto no art. 166, § 5º, da Constituição Federal:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 5º O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação nos projetos a que se refere este artigo enquanto não iniciada a votação, na Comissão mista, da parte cuja alteração é proposta. (Grifo inserido)

Portanto, a viabilidade técnica do Projeto de Lei em questão passa, principalmente pela comprovação da realização das audiências públicas de elaboração da LDO, da comprovação de que houve a aprovação dos Conselhos Municipais, por meio das respectivas atas, além da importância de serem promovidas e atendidas as recomendações mencionadas.

Por fim, no que tange ao aspecto contábil, tendo em vista a servidora contadora da Casa Legislativa estar em férias, foi encaminhado a proposição ao Igam, para análise dos seus contadores/orientadores, a qual fora recebida a Orientação Técnica nº 22.235/2022 em anexo.

É a fundamentação, passa-se a opinar.

PELO EXPOSTO, desde que atendidas as recomendações mencionadas, **opina-se** favoravelmente ao Projeto de Lei nº 4.603/2022, oportunizando ao Executivo para que realize as adequações e ajustes conforme art. 166, § 5º, da Constituição Federal.

É o parecer.

Ivania Regina Cador
Procuradora Jurídica
OAB/RS 60.943
Mat. 86.8/1

JÓIA (RS), 13 de outubro de 2022.

IVANIA REGINA CADOR

Procuradora Jurídica do Poder Legislativo de Jóia/RS
OAB/RS nº 60.943 Matrícula nº 86.8/1