



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

PARECER JURÍDICO
080/2021

Câmara de Vereadores de Jóia

PROTOCOLO Nº: 510

Recebido em: 16/11/2021

Horário: 16h37min

Servidor

Matéria: Projeto de Lei nº 4.458/2021.

Ementa: PODER EXECUTIVO. LDO. DIRETRIZES. ORÇAMENTO. EXERCÍCIO FINANCEIRO 2022. RECOMENDAÇÕES. ALERTAS. NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO. AJUSTES. AUSÊNCIA DE ANEXO. L.C. Nº 101/2000. LEI Nº 4.320/64.

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 4.458/2021 que "*Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2022*", 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:



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



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

e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente.

No tocante as redações propostas no Projeto de Lei analisado, **recomenda-se a supressão dos §2º, 3º e 4º e 5º do art. 2º.** A Lei Complementar nº 101/2000, art. 9º expõe:

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no *caput*, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. (Vide ADIN 2.238-5)

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

§ 5º No prazo de noventa dias após o encerramento de cada semestre, o Banco Central do Brasil apresentará, em reunião conjunta das comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial, evidenciando o impacto e o custo fiscal de suas operações e os resultados demonstrados nos balanços.

Os ajustes em caso de frustração da receita para fins de atendimento das Metas Fiscais deveriam ocorrer durante a fase da execução da despesa orçamentária, através, por exemplo: da utilização da limitação de empenho, e não através de ajuste da meta, conforme proposto. Cabe mencionar, que é possível o ajuste de meta, mas, por lei específica. Contudo, a Lei de Responsabilidade Fiscal-Lei Complementar nº 101/2000 indica a limitação de empenhos, ou seja, que o Município se esforce em não gastar o que não pode. Desta forma o § 1º deverá ser renomeado para “parágrafo único”.



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

Sugere-se a supressão do § 2º, art. 3º, pois caso haja uma alteração no PPA 2022/2025 e LDO 2022, **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;

Observa, que no art. 56, não se encontra especificado o planejamento em relação às políticas de pessoal, a serem adotadas no exercício de 2022, 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 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 2022, 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:



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

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 inexecutível 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 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,



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

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 entretanto, 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 2022, ou apresentado o Anexo referente ao planejamento de pessoal com a previsão dos novos cargos, funções, aumentos reais e outros. Alerta-se, que caso não haja retificação, em 2022, os projetos de leis que tiverem por intenção criar ou aumentar despesas com pessoal, **não poderão ser aprovados.**

Alerta-se que a expressão “específica” remete ao planejamento da despesa com pessoal em 2021 para 2022. Considerando que em 2021 houve um represamento na criação de cargos, funções e outras de natureza remuneratória, é provável que o Executivo tenha em 2022 esta necessidade e, assim, com previsão genérica, correrá o risco de ter inviabilizada a sua pretensão. **Planejamento de pessoal é matéria a ser tratada de forma específica, como manda a Constituição Federal.**

Deverá ser suprimido o § 2º do art. 60, pois somente os acréscimos observados na arrecadação das transferências de tributos federais e estaduais, de acordo com os arts. 158 e 159 da Constituição Federal, não podem ser considerados como aumento permanente de receita. Desta forma, o §3º deverá ser renumerado para § 2º. O inciso II, § 3º, art. 60, deverá ser suprimido, pois toda concessão de benefício fiscal de natureza tributária ou não, deverá estar acompanhado de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, **sendo considerada irrelevante ou não.** Desta forma, o inciso III deverá ser renumerado.

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.**

Alerta-se, que não se encontra em anexo o Demonstrativo da Receita Corrente Líquida para 2022 (que é a base para a maioria dos cálculos e índices da Administração Municipal), conforme art. 45, Parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Relatório dos projetos em andamento e posição sobre a situação de conservação do



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

patrimônio público e providências a serem adotadas pelo Executivo), cuja apresentação é obrigatória.

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, da juntada do anexo mencionado acima, além da importância de serem promovidas e atendidas as recomendações mencionadas.

É a fundamentação, passa-se a opinar.

PELO EXPOSTO, desde que atendidas todas as recomendações mencionadas, **opina-se** favoravelmente ao Projeto de Lei nº 4.458/2021, oportunizando ao Executivo para que realize as adequações, ajustes e inserções dos documentos faltantes, conforme art. 166, § 5º, da Constituição Federal.

É o parecer.

JÓIA (RS), 16 de novembro de 2021.

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

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