

PARECER JURÍDICO

O projeto de lei de nº 012 do ano de 2018, versa acerca do pedido do poder Executivo para que esta casa Legislativa aprove a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2018.

I - DA COMPETÊNCIA

A - DO MUNICÍPIO

“Art. 5º - Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras as seguintes atribuições:

I - Legislar sobre assuntos de interesse local;

*VI - Elaborar o orçamento anual, o plano plurianual e a **Lei de Diretrizes Orçamentárias;**”*

B - DO LEGISLATIVO

A competência desta casa está inserida no inciso III do artigo 23 e no inciso XV do artigo 24, ambos da Lei Orgânica Municipal extraem-se, *in verbis*:

“Art. 23 - Compete a Câmara, com a sanção do Prefeito, exceto para o previsto no art. 24, dispor sobre matérias de competência do Município, especialmente sobre:

*III - Orçamento anual, plano plurianual, **lei de diretrizes orçamentárias** e abertura de créditos suplementares e especiais;*

Art. 24 - Compete privativamente à Câmara:

XV - Fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo;”



C - DO EXECUTIVO

[Signature]

Sob o aspecto da legitimidade para a propositura do presente projeto de lei vislumbra-se, que de acordo com o inciso X do artigo 52 da Lei Orgânica Municipal o poder Executivo detém a prerrogativa de iniciar o processo legislativo, extrai-se da mencionada Lei, *in verbis*:

“Art. 52 – Compete ao Prefeito:

X – enviar à Câmara os Projetos de Leis relativos ao Orçamento Anual e Plano Plurianual.”

Devemos ressaltar que neste caso específico a iniciativa legislativa é privativa do poder Executivo, ou seja, só o poder Executivo detém a prerrogativa de fazer a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Portanto, conforme consta nos dispositivos normativos acima, não se verifica nenhum vício de iniciativa na propositura do projeto de Lei, uma vez que todas as competências foram respeitadas.

II – DO REGIMENTO INTERNO

A – DA INCLUSÃO NA PAUTA

“REG Art.102 – Toda e qualquer proposição escrita, para constar na pauta de sessão ordinária, exceto nos casos previstos no art. 88, VII, VIII, IX, X, XI e XII, deverá ser apresentada com 48 (quarenta e oito) horas de antecedência na Secretaria da Câmara, que as protocolará, numerando-as e encaminhando-as ao Presidente.

REG Art.88 – São modalidades de proposição:

I – proposta de emenda à Lei Orgânica;

II – projeto de lei complementar;

III – projetos de Lei;

IV – projetos de decreto legislativo;

V – projetos de resolução;

VI – projetos substitutivos;

VII – emendas e subemendas;

VIII – vetos;

IX – pareceres das Comissões permanentes;

X – relatórios das Comissões Especiais de qualquer natureza;

XI – indicações;

XII - requerimentos;

XIII - representações;"

A presente proposição (projeto de lei ordinária) foi protocolada nesta casa no dia 18/04/2017, portanto, está respeitado o disposto no art. 102 do regimento interno desta casa legislativa, podendo a matéria constar na pauta da sessão ordinária.

B - DA APRECIÇÃO DO PLENÁRIO

"Art.38 - São atribuições do Plenário:

I - elaborar, com a participação do Poder Executivo, as leis municipais;

II - votar o orçamento anual, a lei de diretrizes orçamentárias e o plano plurianual;

III - legislar sobre tributos e estabelecer critérios gerais para a fixação dos preços dos serviços municipais;

IV - autorizar a abertura de créditos suplementares e especiais, bem como, aprovar os créditos extraordinários;

V - autorizar a obtenção de empréstimos e operações de crédito, bem como, a forma e os meios de pagamento;

VI - autorizar a concessão de auxílio e subvenções de crédito, bem como a forma e os meios de pagamento;

VII - autorizar a concessão para exploração de serviços, ou de utilidade pública;

VIII - dispor sobre aquisição, administração, utilização e alienação dos bens do domínio do município;

IX - autoriza a remissão de dívidas e conceder isenções e anistias fiscais, bem como, dispor sobre moratória e benefícios;

X - criar, alterar e extinguir cargos públicos e fixar os respectivos vencimentos;

XI - dispor sobre denominação de próprios, vias e logradouros públicos;

XII - dispor sobre a fixação da zona urbana e de expansão urbana;

XIII - dispor sobre a organização e a estrutura básica dos serviços municipais.

XIV - estabelecer normas de política administrativa, nas matérias de competência do município;

XV - estabelecer o Regimento jurídico dos servidores municipais;

XVI - fixar os subsídios dos Vereadores, do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais, nos limites e critérios estabelecidos na Constituição Federal e na Lei Orgânica do Município.

Parágrafo único - É de competência privativa do Plenário, entre outras:

I - eleger os membros de sua Mesa e destituí-los na forma regimental;

II - elaborar e votar seu Regimento Interno;

III - organizar os seus serviços administrativos;

IV - conceder licença ao Prefeito e aos Vereadores;

V - autorizar o Prefeito a ausentar-se do Município por mais de dias;

VI - criar comissões permanentes e temporárias;

VII - apreciar vetos;

VIII - cassar o mandato do Prefeito e dos Vereadores, nos casos previstos em lei;

IX - tomar e julgar as contas do Município;

- X - conceder título de cidadão honorário ou qualquer outra honraria ou homenagem;
- XI - requerer informações do Prefeito sobre assuntos referentes à administração;
- XII - convocar os Secretários para prestar informação sobre matéria de sua competência.

Art.42 - Às Comissões Permanentes incumbe:
II - discutir e votar projetos de lei que dispensarem a competência do Plenário, nos termos do art.43 deste Regimento Interno

Art.43 - Às Comissões Permanentes no âmbito de suas atribuições, cabe, se assim o quiserem, sem a discussão e a deliberação do Plenário, nos termos da Lei Orgânica do Município, discutir e votar projetos de lei, exceto quanto a:

- I - projeto de lei complementar;
- II - projetos de iniciativa de Comissões;
- III - projetos de códigos, estatutos e consolidações;
- IV - projetos de iniciativa popular;
- V - projetos que tenham recebido pareceres divergentes;
- VI - projetos em regime de urgência;
- VII - alienação ou concessão de bens imóveis municipais;
- VIII - alteração do Regimento Interno;
- IX - autorização para todo e qualquer tipo de operação de natureza financeira de interesse do Município, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público Municipal;
- X - projetos que instituem impostos previstos na Lei Orgânica do Município;
- XI - proposta de emenda à Lei Orgânica."

Tendo em vista que a matéria consta no rol do art. 38 do Regimento Interno desta Casa Legislativa, a matéria **não poderá ser aprovada apenas no âmbito das comissões. O projeto de Lei deve tramitar obrigatoriamente pelo plenário.**

C - DAS DISCUSSÕES

"Art.143 - Terão uma única discussão as seguintes proposições:

- I - as que tenham sido colocadas em regime de urgência especial;
- II - as que se encontrem em regime de urgência simples;
- III - os projetos de lei oriundos do Executivo com solicitação de prazo;
- IV - o veto;
- V - os projetos de decreto legislativo ou de resolução de qualquer natureza;
- VI - as emendas.

Art.144 - **Terão 02 (duas) discussões todas as proposições não incluídas no artigo anterior;**

§1º - Em nenhuma hipótese a segunda discussão ocorrerá na mesma Sessão que tenha ocorrido a primeira discussão.

§2º - É considerada aprovada toda proposição submetida a duas discussões, sempre que a mesma for aprovada na segunda discussão, mesmo que na primeira tenha sido rejeitada."

Conforme podemos vislumbrar no artigo 144 do regimento interno desta casa a matéria contida no projeto de lei de nº 012 de 2018 deverá ter **duas discussões (dois turnos de votação)**

D - DO QUORUM DE APROVAÇÃO

*"Art.157 - As deliberações da Câmara, salvo disposição em contrário, serão sempre tomadas por **maioria de votos, presentes a maioria de seus membros.***

Art.158 - Dependerão do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara, além de outros casos previstos em lei, a aprovação e a alteração das seguintes matérias:

I - código tributário do Município;

II - código de obras;

III - código de postura;

IV - plano diretor de desenvolvimento integrado e normas relativas a zoneamento, ocupação e uso do solo urbano;

V - lei instituidora do regime jurídico dos servidores municipais;

VI - lei instituidora da guarda municipal;

VII - perda de mandato de Vereador;

VIII - rejeição de veto;

IX - criação, reclassificação, reenquadramento ou extinção de cargos, fixação, aumento e alteração de vencimento dos servidores públicos municipais;

X - fixação ou atualização dos subsídios dos Vereadores, do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais;

XI - obtenção e concessão de empréstimos e operações de crédito pelo Município.

Parágrafo único - Entende-se por maioria absoluta o primeiro número inteiro acima da metade do total dos membros da Câmara.

Art.159 - Dependerão de voto favorável de dois terços dos membros da Câmara, além de outros casos previstos pela legislação pertinente, a aprovação e alteração das seguintes matérias:

I - Regimento Interno da Câmara;

II - concessão de serviços públicos;

III - concessão de direito real de uso e concessão administrativa de uso;

IV - alienação de bens imóveis do Município;

V - aquisição de bens imóveis, salvo quando se tratar de doação sem encargos;

VI - denominação de próprios, vias e logradouros públicos;

VII - concessão de títulos honoríficos e honorarias;

VIII – concessão de anistia, isenção e remissão tributária ou previdenciária e incentivos fiscais, bem como moratória e privilégios;
IX – transferência de sede do Município;
X – rejeição do parecer prévio do Tribunal de Contas, Sobre as Contas do Município;
XI – alteração territorial do Município, bem como alteração de seu nome;
XII – criação, organização e supressão de distritos;
XIII – o recebimento de denúncia contra o Prefeito e Vereador, no caso de apuração de crime de responsabilidade;”

Desta feita, a aprovação deste projeto de lei dependerá do quórum de **maioria simples** (maioria dos presentes) dos vereadores desta casa legislativa.

E – DA VOTAÇÃO DO PRESIDENTE DESTA CASA LEGISLATIVA

Art.33 – O Presidente da Câmara **poderá votar** nos seguintes casos:

I – na eleição da Mesa;

II – quando a matéria exigir, para sua aprovação, voto favorável de dois terços ou da maioria absoluta dos membros da Câmara;

III – no caso de empate, nas votações públicas e secretas.

No caso em tela, o presidente não votará, **salvo se ocorrer empate.**

III – DOS DISPOSITIVOS NORMATIVOS VIGENTES

A – DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 88.

ADCT “Art. 35. O disposto no art. 165, § 7º, será cumprido de forma progressiva, no prazo de até dez anos, distribuindo-se os recursos entre as regiões macroeconômicas em razão proporcional à população, a partir da situação verificada no biênio 1986-87.

§ 2º **Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:**

II - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa; (Portanto deve ser entregue até o dia 15/04/2015)

Conforme o preconizado acima, o Poder Executivo tem a obrigação de enviar o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentária até o dia 15/04, **entretanto, o projeto somente deu entrada no dia 18/04/2018.**

Tal fato acarreta as seguintes conseqüências:

“Art. 56 – São crimes de responsabilidade do Prefeito os atos que atendem contra a Constituição da República, a Constituição do Estado, contra esta Lei e especialmente contra:

VI – a lei orçamentária;

§2º - O Prefeito será julgado, pela prática de crime de responsabilidade perante o Tribunal de Justiça do Estado.

Art. 57 – São infrações político-administrativas do Prefeito sujeitas ao julgamento pela Câmara Municipal e sancionadas com a cassação do mandato:

V – deixar de apresentar à Câmara no devido tempo, Projeto de Lei de diretrizes orçamentárias e a proposta orçamentária anual;”

Logo, os prazos não foram respeitados e tal fato implica em infração político-administrativo e crime de responsabilidade.

“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.**”*

1 - Metas e Prioridades da Administração Pública.

O anexo de metas e prioridades da Adm. Pública é um dos principais itens da LDO, pois é nele que justamente a administração irá demonstrar quais são os programas, objetivos e ações (com valores correspondentes) que terão prioridade na execução orçamentária.

O art. 2º do Projeto de Lei em análise aduz que as metas e prioridades estarão especificadas em um anexo que integra o projeto.

Há no projeto o anexo de metas e prioridades.

2 – Despesas de Capital para o exercício subsequente.

A despesa de capital é definida pelo autor Carlos Alberto de Moraes Ramos Filho em seu livro Direito Financeiro Esquematizado 2015 da Editora Saraiva, página 167 como:

“.. como os dispêndios que determinam como contrapartida alterações compensatórias no ativo ou passivo, ou recursos que se transferem para outras entidades, aí constituindo receita de capital.

Há três grupos Investimentos, inversões financeiras e transferência de capital”

Este requisito é apresentado no anexo da Receita Prevista e Despesa Fixada.

Transferência de Capital - 2019 – R\$ 9.765.600 - %16,03

Investimentos R\$ 10.741.300 - %14,38

Inversões Financeiras R\$0,00

Deste modo, a administração pública está sinalizando que não planeja fazer inversões financeiras, como por exemplo, adquirir imóveis que esteja utilizando e não sejam de sua propriedade.

3 – Orientará a elaboração da LOA

As orientações estão descritas do art. 3º ao art. 16.

4 – Disporá sobre as alterações tributárias

As disposições estão contidas do art. 19 ao art. 22.

5 – Política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

“Agência de fomento é a instituição com o objetivo principal de financiar capital fixo e de giro para empreendimentos previstos em programas de desenvolvimento, na unidade da Federação onde estiver sediada.

Entre os potenciais beneficiários do financiamento (operações ativas) estão projetos de infraestrutura, profissionais liberais e micro e pequenas empresas. Indústria, comércio, agronegócio, turismo e informática são exemplos de áreas que podem ser fomentadas.

A agência de fomento pode inclusive abrir linhas de crédito para municípios de seu estado, voltadas para projetos de interesse da população. Excepcionalmente, quando o empreendimento visar benefícios de interesse comum, as agências de fomento podem prestar assistência a programas e projetos desenvolvidos em estado limítrofe à sua área de atuação.

A agência fomento deve ser constituída sob a forma de sociedade anônima de capital fechado. Cada estado e o Distrito Federal podem constituir uma única agência, que ficará sob o controle do ente federativo onde tenha sede. A expressão Agência de Fomento, acrescida da indicação da Unidade da Federação controladora, deve constar obrigatoriamente da denominação social da instituição. A supervisão de suas atividades é feita pelo Banco Central.”

Fonte: http://www.bcb.gov.br/pre/composicao/agencia_fomento.asp

O Poder Executivo não apresentou a política de fomento e nem informou se há agências oficiais de fomento.

B – DISPOSITIVOS DA LEI COMPLEMENTAR 101/2000

“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;

Está disposto nos artigos 23 a 25 do projeto de lei 012/2018.

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;

Está disposto no artigo 26 do projeto de lei projeto de lei 012/2018.

c) (VETADO)

d) (VETADO)

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

Está disposto nos artigos 27 e 28 do projeto de lei 012/2018.

f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

Está disposto no artigo 29 a 36 do projeto de lei 012/2018.

II - (VETADO)

III - (VETADO)

*§ 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.***

Há anexos que contém as metas fiscais estabelecida como metas anuais em valores correntes e constantes relativas a receitas e despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública com projeção para 2019, 2020 e 2021.

§ 2º O Anexo conterà, ainda:

I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

Não encontramos o anexo referente a 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;

O anexo demonstra a metas anuais e as comparam com os três exercícios anteriores, entretanto, há a apresentação de porcentagem sem a indicação de seus pontos de referência e não consta a metodologia de cálculo que justifique os resultados pretendidos.

III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;

O anexo IV apresenta a Evolução do Patrimônio Líquido dos anos de 2015, 2016 e 2017 e o anexo V tem o título de Origem e Aplicação dos Recursos Obtidos com a alienação de Ativos, contudo o ano de 2017 está todo "zerado".

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;

Não encontramos a avaliação da situação financeira e atuarial.

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

Não há previsão da estimativa e compensação de renúncia de receita.

O anexo VIII dispõe sobre a margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado do ano de 2019.

§ 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.

O anexo IX trata sobre os riscos fiscais.

§ 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.

Esse dispositivo não tem correspondência no projeto em análise, ou seja, não foi encontrado.

LC101/2000 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:**

I - incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III - adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

A prefeitura não juntou comprovante de realização da audiência pública.

C - DISPOSITIVOS DO PRÓPRIO PROJETO DE LEI 012/2018

Artigo 1º, inciso III - **Política de pessoal e serviços extraordinários** (Está disposto nos artigos 17 e 18 do projeto de lei 012/2018.)

Artigo 1º, inciso IX - **Autorização para o Município auxiliar o custeio de despesas atribuídas a outros entes da federação.** (Está disposto no artigo 37 do projeto de lei 012/2018.)

Artigo 1º, inciso X - **Parâmetros para a elaboração da programação financeira e do cronograma mensal de desembolso.** (Está disposto no artigo 38 do projeto de lei 012/2018.)

Artigo 1º, inciso XI - **Critérios para a aprovação de novos projetos.** (Está disposto no artigo 39 do projeto de lei 012/2018.)

Artigo 1º, inciso XIII- **Incentivo a participação popular.** (Está disposto nos artigos 41 e 42 do projeto de lei 012/2018.)

IV - DO REMANEJAMENTO, TRANSPOSIÇÕES E TRANSFERÊNCIAS

No Processo n° 862.749 o TCEMG proferiu o entendimento de que a autorização para efetivar o remanejamento, a transposição e a transferência não podem ser feitas na LOA (Lei Orçamentária Anual).

No entanto, estas poderiam estar previstas na LDO inclusive usou o art. 63 da LDO da União como exemplo (Lei n° 12.465/11)

“Art. 63. O Poder Executivo poderá, mediante decreto, transpor, remanejar, transferir ou utilizar, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na Lei Orçamentária de 2012 e em créditos adicionais, em decorrência da extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos e entidades, bem como de alterações de suas competências ou atribuições, mantida a estrutura programática, expressa por categoria de programação, conforme definida no art. 5º, § 1º, desta Lei, inclusive os títulos, descritores, metas e objetivos, assim como o respectivo detalhamento por esfera orçamentária, grupos de natureza de despesa, fontes de recursos, modalidades de aplicação e identificadores de uso e de resultado primário.

Parágrafo único. A transposição, transferência ou remanejamento não poderá resultar em alteração dos valores das programações aprovadas na Lei Orçamentária de 2012 ou em créditos adicionais, podendo haver, excepcionalmente, adaptação da classificação funcional ao novo órgão”

VII – DO ENTENDIMENTO FINAL

Para confeccionar este parecer nos utilizamos da Constituição Federal, da Lei Orgânica Municipal, da Lei de Responsabilidade Fiscal, da LC 101/2000 e da Lei 4320/64.

Ao analisar o projeto de lei, sob o aspecto legal, informo aos nobres vereadores que este projeto, salvo melhor juízo, **NÃO** apresenta informações essenciais para a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Não foram encontrados as informações referentes aos seguintes artigos:

Art.4, §2º, I;

Art.4, §2º, II;

Art.4, §2º, IV,B;

Art.4, §4º;

Art.48, I;

Por fim, de acordo com a Lei Orgânica do Município de Santana da Vargem o Prefeito, em tese, cometeu crime de responsabilidade e infração político-administrativo.

Devemos ressaltar que a análise jurídica deste projeto muitas vezes se limita ao aspecto formal da lei, sem contudo, adentrar na exatidão dos valores apresentados nos anexos.

Diante disto, recomendamos o envio deste projeto ao setor de contabilidade desta casa para que se manifeste acerca dos dispositivos

financeiros mencionados neste projeto de lei, até mesmo porque o contador (profissão) ou assemelhado é pessoa mais apta para verificar esse tipo de matéria (números).

Santana da Vargem, 27 de abril de 2018.


Felipe Tomé Mota e Silva

Procurador Legislativo

OAB-MG 128.822