



CONSULTA

A CMNA submete a análise do Departamento Jurídico o Projeto de Lei nº 15/2023 do Chefe do Poder Executivo, que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2024.

PARECER 351/2022

Trata o PL em questão das Diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2024, encaminhado a este Departamento Jurídico para análise e parecer.

A LDO é o instrumento estabelecido na Constituição Federal para fazer ligação entre o PPA e a LOA, tendo como objetivo primeiro o estabelecimento dos parâmetros necessários à alocação de recursos no orçamento anual, de forma a viabilizar, na medida do possível, atingir as diretrizes, objetivos e metas estabelecidas no PPA que foram priorizadas no PPA.

Passo a análise do PL quanto ao seu aspecto estritamente legal, apresentando as seguintes considerações, ressalvas, observações e recomendações seguintes:

CONSTITUCIONALIDADE FORMAL

A constitucionalidade formal extrai-se da análise do trinômio *competência-iniciativa-procedimento*.

Competência

Dispõe o art. 30, I e V, da CF/88:

CF/88

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. (NR)

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
I - o plano plurianual;
II - as diretrizes orçamentárias;
III - os orçamentos anuais.

O projeto em questão atende, no que se vê, ao quesito competência.

Procedimento

O **procedimento** legislativo mostra-se adequado e regular até o presente momento, não havendo qualquer mácula a apontar.

Iniciativa

O Chefe do Poder Executivo possui legitimidade para encetar processo legislativo tratando do tema objeto da proposição.

Observe-se:

CF/88

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
I - o plano plurianual;
II - as diretrizes orçamentárias;
III - os orçamentos anuais.

CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL, JURIDICIDADE E DA LEGALIDADE

O PL contém inconstitucionalidades materiais, injuridicidades e ilegalidades que devem ser extirpadas. Observe-se:

Despesas irrelevantes lastreadas na lei 8.666/1993

O art. 10, §13 utiliza como base valores estipulados na revogada lei 8.666/1993, destoando inclusive da LDO2022, que já fazia menção ao novo regramento dos processos licitatórios (lei 14.133/2021). Recomendo a seguinte alteração, portanto:

REDAÇÃO ORIGINAL	EMENDA MODIFICATIVA SUGERIDA
<p>Art. 10 ...</p> <p>...</p> <p>§ 13. São consideradas despesas irrelevantes para fins do §3º do art. 16 da lei de responsabilidade fiscal aqueles cujo valor não ultrapassem, para bens e serviços, os limites estabelecidos nos incisos I e II do art. 24 da Lei n. 8.666/93 e alterações posteriores.</p>	<p>Art. 10 ...</p> <p>...</p> <p>§ 13. São consideradas despesas irrelevantes para fins do §3º do art. 16 da lei de responsabilidade fiscal aqueles cujo valor não ultrapassem, para bens e serviços, os limites estabelecidos nos incisos I e II do art. 75 da Lei n. 14.133/21 e alterações posteriores.</p>

Emendas impositivas

O art. 26 e seu §2º fazem menção a emenda a lei orgânica já revogada. Recomendo, pois, a seguinte emenda:

REDAÇÃO ORIGINAL	EMENDA MODIFICATIVA SUGERIDA
<p>Art. 26 As indicações das emendas parlamentares impositivas individuais e de bancada de execução obrigatória no orçamento municipal nos termos da Emenda nº. 29 à Lei Orgânica do Município deverão ser encaminhadas à administração municipal até 30 de agosto de cada exercício a fim de constarem no Projeto de Lei Orçamentária Anual para o próximo exercício.</p> <p>...</p> <p>§2º O valor de todas as emendas parlamentares impositivas individuais e</p>	<p>Art. 26 As indicações das emendas parlamentares impositivas individuais e de bancada de execução obrigatória no orçamento municipal nos termos da Emenda nº. 36 à Lei Orgânica do Município deverão ser encaminhadas à administração municipal até 30 de setembro de cada exercício a fim de constarem no Projeto de Lei Orçamentária Anual para o próximo exercício.</p> <p>...</p> <p>§2º O valor de todas as emendas parlamentares impositivas individuais e</p>

<p><i>de bancada de execução obrigatórias não podem ultrapassar o limite estabelecido na Emenda 29 à Lei Orgânica do Município, devendo a metade do valor previsto ser destinada a ações e serviços públicos de saúde;</i></p>	<p><i>de bancada de execução obrigatórias não podem ultrapassar o limite estabelecido na Emenda nº. 36 à Lei Orgânica do Município, devendo a metade do valor previsto ser destinada a ações e serviços públicos de saúde, ficando o Poder Executivo obrigado a notificar o autor da emenda parlamentar impositiva a alterar sua destinação, no prazo de 10 (dez) dias, em caso de impedimento de ordem técnica ou qualquer outro que a obstaculize por ocasião de sua execução.</i></p>
--	--

Autorização prévia à suplementação orçamentária

Preconiza o art. 14:

PL

*Art. 14 Fica autorização a abertura de créditos adicionais suplementares, especiais ou extraordinários, até o valor **de trinta por cento** para a criação de programas, projetos e atividades ou elementos de despesa, que na execução orçamentária se fizerem necessários ou que apresentem insuficiência de dotação, de acordo com os artigos 40; 41; 42 e 43 e seus parágrafos e incisos, da Lei Federal 4.320/64, podendo para tanto suplementar ou anular dotações entre as diversas fontes de receitas e diversas unidades orçamentárias, fundos ou fundações e demais entidades da administração indireta.*

O art. 45, §U, também contém tal previsão.

No que se vê, os dispositivos autorizam ampla mudança no orçamento (no importe de 35%) sem qualquer autorização da Câmara de Vereadores.

Além disso, o §2º do art. 14 contém uma séria de dispositivos que permitem suplementações fora do 35% fixados no *caput*.

PL

*§ 2º **Excluem-se do limite estabelecido na Lei Orçamentária**, desde que não ultrapassem cinquenta por cento do valor do orçamento, ficando autorizadas, para utilização dos Poderes Executivo e Legislativo, as suplementações de dotações para atendimento à ocorrência das seguintes situações:*

I - Insuficiência de dotação dentro de um mesmo grupo de natureza de despesa, da mesma categoria e do mesmo grupo de fontes de recursos, em conformidade com os grupos e fontes de receitas registradas no orçamento de 2024;

II - Insuficiência de dotação no grupo de natureza de despesas 1- Pessoal e Encargos Sociais;

III - Insuficiência de dotação nos grupos de natureza de despesas 2- Juros e Encargos da Dívida e 6- Amortização da Dívida;

IV - Suplementações para atender despesas com o pagamento dos Precatórios Judiciais;

V - Suplementações que se utilizem dos valores apurados conforme estabelece nos incisos I e II do parágrafo 1º do artigo 43, da Lei Federal nº 4.320/64;

VI - Insuficiência de dotação dentro do mesmo projeto ou atividade, no limite dos mesmos;

VII - Suplementações para atender despesas com educação suplementadas na função 12;

Os artigos, a meu sentir, apresentam-se flagrantemente inconstitucionais, pois:

a) Tornam irrelevantes o sistema orçamentário adotado pelo Brasil, na medida em que o Poder Executivo poderá transmutar livremente o orçamento, quase que por completo, sem qualquer participação do Poder Legislativo.

b) Fere de morte a prerrogativa constitucional do Poder Legislativo de participar das políticas públicas, da realização do orçamento e de fiscalizar o Poder Executivo.

c) Afronta flagrantemente também o art. 167, V e VI, da CF, que prevê que é vedada a abertura de crédito suplementar ou especial **sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes.**

CF/88

Art. 167. São vedados:

...

*V - a abertura de crédito suplementar ou especial **sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;***

*VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, **sem prévia autorização legislativa;***

d) Ofendem também a lei federal n. 4.320/64, arts. 41 e 42 (que Estatui *normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal*), que exige que a abertura de crédito suplementar seja feita por lei precedida de exposição com justificativa para cada caso.

**Lei Federal
n. 4.320/64**

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.

Art. 42. Os créditos suplementares e especiais **serão autorizados por lei** e abertos por decreto executivo.

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa **e será precedida de exposição justificativa.**

Em resumo, o art. 14 do PL em debate caracteriza verdadeiro cheque em branco em favor do Poder Executivo, pois autoriza-o a realizar mudanças no orçamento sem que o Poder Legislativo tenha sido consultado, sem que tenha tido prévio conhecimento da origem dos recursos e destinação. **Negação clara do Estado Democrático de Direito e do princípio da tripartição dos poderes.**

Calha esclarecer, ainda, que a retirada de tal disposição na LDO em nada prejudicaria as atribuições do Poder Executivo, que poderá, se for necessário, fazer normalmente as mudanças no Orçamento, precisando apenas, como prevê a Lei, apresentar a Câmara de Vereadores: (i) os motivos da mudança (ii) de onde vai ser retirado o recurso (iii) para onde o recurso será destinado.

RECOMENDO, portanto, **emenda supressiva integral** para que o art. 14 e §U do art. 45 sejam extirpados da LDO.

Prazo para averiguação do cumprimento dos limites previstos na LRF

O art. 36 fixa o prazo para cumprimento da averiguação do cumprimento dos limites previstos na LRF (art. 19 e 20) a cada semestre, contrariando o art. 22 da LRF:

LRF

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

REDAÇÃO ORIGINAL	EMENDA MODIFICATIVA SUGERIDA
<i>Art. 36 A averiguação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 da Lei Complementar nº 101/2000, será realizada no final de cada semestre.</i>	<i>Art. 36 A averiguação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 da Lei Complementar nº 101/2000, será realizada no final de cada</i>

	<i>quadrimestre.</i>
--	----------------------

Inexistência na LDO de autorização para repasses financeiros à FUNSAU-NA

A LDO não prevê autorização para repasse de recursos do Município a FUNSAU-NS, o que naturalmente inviabilizará o funcionamento do Hospital Regional local.

Recomendo, pois, emenda aditiva para incluir (como penúltimo artigo da proposição, renumerando-se o último):

EMENDA ADITIVA

Art. __ A Fundação de Serviços de Saúde de Nova Andradina – FUNSAU-NA, de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, não integra o orçamento do município, ficando o Poder Executivo autorizado a repassar recursos conforme contrato de gestão.

TÉCNICA LEGISLATIVA

Quanto ao aspecto da técnica legislativa, observo o atendimento às regras previstas na Lei Complementar Federal nº 95/98, que rege a redação dos atos normativos.

MÉRITO DO PROJETO DE LEI

Concernente a análise do teor, do mérito do projeto de lei, sobretudo quanto a alocação de recursos, não é matéria que deva ser apreciada por este Departamento Jurídico, tendo em vista o cunho político-contábil da questão.

A orientação da **ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO** é de que o *órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência e oportunidade*¹.

¹ Enunciado nº. 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União.

Portanto, pairando dúvidas a respeito do mérito da proposição, este Departamento Jurídico recomenda aos Vereadores, em especial aos membros da Comissão de Finanças e Orçamento, que solicitem parecer ou orientação técnica junto ao setor contábil desta Casa de Leis, no que tange ao aspecto financeiro, contábil e orçamentário do projeto de lei em comento.

CONCLUSÃO

Assim analisado, **desde que atendidas as recomendações** constantes nesta peça, conluo pela **CONSTITUCIONALIDADE**, LEGALIDADE e JURIDICIDADE do Projeto de LEI *sub examen*.

É o parecer, smj..²

Nova Andradina - MS, 31/08/2023.

WALTER A. BERNEGOZZI JUNIOR
ADVOGADO – OAB/MS 7140

² *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 de decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. O parecer não vincula a autoridade competente que tem poder decisório. Sublinha-se, por oportuno, que o agente a quem incumbe opinar não tem poder decisório sobre a matéria que lhe é submetida. (MS 24.073-3 DF – STF).*