



Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER JURÍDICO

Parecer n° 51/2022

Ref. Memorando n° 057/2022

Assunto: Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias 2023

I - RELATÓRIO

Trata-se de parecer jurídico solicitado pelo Sr. Presidente da Comissão de Justiça e Redação desta Câmara Municipal, para a apreciação geral da constitucionalidade do Projeto de Lei 018/2022, que dispõe sobre diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2023, e dá outras providências.

É breve o relato.

II - FUNDAMENTAÇÃO

1 - Tempestividade

A **LDO** é uma lei de vigência anual que orienta a elaboração da proposta orçamentária e a execução do Orçamento no exercício seguinte. Pela Constituição, o Poder Executivo deve enviar a proposta até 15 de abril, e o Congresso precisa aprová-la até 17 de julho. Estes prazos são frutos de previsão constitucional originária, mais exatamente prevista no ADCT, art. 35:

§ 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;





Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

O §2º acima exposto, ao se referir ao art. 165, §9º faz alusão justamente às matérias reservadas à lei complementar que deverá dispor sobre matérias gerais sobre normas orçamentárias. Mesmo após mais de 30 anos de vigência da Constituição Federal, tal norma ainda não foi editada, de forma que mantém-se a ordem constitucional prevista no ADCT.

No caso deste município de Pradópolis, não há disposição específica sobre os prazos de envio das leis orçamentárias ao legislativo, de forma que o Poder Executivo deveria cumprir fielmente o disposto no ADCT.

Porém, conforme se observa a Constituição Estadual do Estado de São Paulo, o seu art. 174 tem datas que diferem do ADCT:

§9º - O Governador enviará à Assembleia Legislativa:

1 - até 15 de agosto do primeiro ano do mandato do Governador eleito, o projeto de lei dispondo sobre o plano plurianual; 2 - até 30 de abril, anualmente, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias; e

3 - até 30 de setembro, de cada ano, o projeto de lei da proposta orçamentária para o exercício subsequente.

Por tal motivo, observo que o PL 018/2022 foi entregue intempestivamente uma vez que os seus Anexos de Riscos Fiscais e de Metas Fiscais somente foram protocolados nesta Câmara em 23 de maio de 2022.

Tal desídia, embora não prejudique, por si só, o andamento das peças orçamentárias e seu devido procedimento para edição, aprovação e promulgação, pode ensejar responsabilidade em diversas esferas.

Não sendo encaminhado, abrem-se três esferas de responsabilização: 1) infração político-administrativa, cuja instrução se dará perante o Poder Legislativo, podendo sofrer cassação de mandato; 2) ato de improbidade administrativa, cuja instrução se dará pelo Poder Judiciário, podendo sofrer perda da função pública e a suspensão de direitos políticos; 3) ato praticado com grave infração à norma legal, cuja instrução se dará pelo Tribunal de Contas, podendo sofrer multa administrativa.



RUA SETE DE SETEMBRO, 999 - CENTRO - CEP 14850-000 - PRADÓPOLIS - SP

FONE/FAX: (16) 3981-9100 - camara@pradopolis.sp.leg.br

www.pradopolis.sp.leg.br



Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

A omissão no envio, por si só, não autoriza a rejeição ou devolução do projeto de lei ao Poder Executivo, isto é, o projeto, ainda que enviado intempestivamente, deverá ser objeto de deliberação pelo Poder Legislativo.

Assi, quanto a tempestividade, obsevo que houve atraso para envio do PLO 2023 em relação aos seus anexos, ainda que o corpo do PL – relativamente aos seus artigos – tenha sido protocolado tempestivamente (pois em 28 de abril de 2022).

2 – Requisitos Formais

A Lei de Diretrizes Orçamentárias encontra previsão na Constituição Federal:

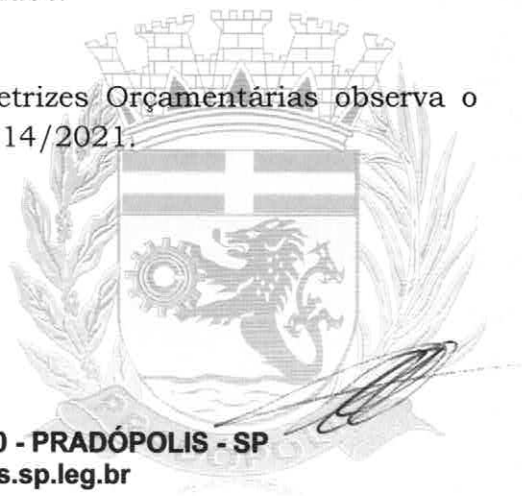
Está prevista no art. 165 da Constituição Federal:

*§ 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*

O período de vigência da LDO depende da data de sua publicação, mas geralmente tem vigência por mais de um ano, para atender a metas e prioridades da administração e orientar a LOA. Normalmente a LDO entra em vigor após 17 de Julho de um exercício, permanecendo a sua vigência até o dia 31 de dezembro do exercício subsequente. No caso dos municípios, o poder executivo deve encaminhar o projeto de lei de diretrizes orçamentárias até uma data limite, definida pela Lei Orgânica do Município. A Câmara dos vereadores tem um prazo para realizar a votação - que varia de cidade para cidade. Caso contrário, esta não poderá entrar em recesso.

Nestes pontos observamos os requisitos formais cumpridos.

Ademais, sendo de natureza ordinária, a Lei de Diretrizes Orçamentárias observa o quórum de maioria simples, o que coaduna com o PL 014/2021.





Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

Para além das disposições constitucionais, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lc 101/00) trouxe uma série de requisitos para o PLDO, impondo que o mesmo disponha, obrigatoriamente sobre (art. 4º. I):

- 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;*
- c) (VETADO)
- d) (VETADO)
- 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;*

Observo que as obrigações acima são de ordem material, o que deve ser analisado no ponto a seguir. Para o exame das formalidades da lei, é importante destacarmos os §1º e §3º do mesmo artigo:

§ 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.

(...)

§ 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.

A LRF foi enfática ao exigir dois anexos à LDO, sendo o ANEXO DE METAS FISCAIS, e o ANEXO DE RISCOS FISCAIS. Ambos são instrumentos necessários para a boa execução orçamentária, e indispensáveis para articulação entre as demais peças orçamentárias (PPA e LO) sem os quais a matéria restaria prejudicada para uma efetiva deliberação.

2.1. Das formalidades dos anexos





Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

Além de entregues a destempo, os Anexos do Projeto de LDO mostram-se desconfigurados, sem qualquer numeração de páginas, sem qualquer padronização em suas tabelas e planilhas, sem qualquer justificativa ou explanação textual de sua materialidade, e ainda sem qualquer identificação do responsável técnico pela sua elaboração, eis que sequer há qualquer assinatura.

Em quase todas as páginas dos Anexos enviados observamos falhas de impressões, inclusive com recortes em seu conteúdo, o que pressuponha torná-lo impossível de análise pelos interessados.

Destaco alguns problemas:

- (a) O Anexo de Metas Fiscais, em sua página (1)?? – mostra-se com falha de impressão em a possibilidade de leitura da primeira coluna, onde estão identificadas as contas;
- (b) Também sofre do mesmo problema as “Metas Fiscais comparadas com as fixadas nos três exercícios anteriores” – página (?).
- (c) Na Avaliação da Situação Financeira e Atuarial do RGPS – página (?) – há uma mensuração de receita corrente de contribuições de segurados, no valor de R\$ 8.367,00, assim como o mesmo valor referente à Receita Patrimonial, no ano de 2021, sendo que não há, neste município, a instituição do regime de previdência próprio dos servidores, o que é de estranheza, ao menos no aspecto jurídico, fato que deve ser examinado tecnicamente pela Comissão de Finanças e Orçamento juntamente com profissional de natureza de controle e contabilidade;
- (d) Falhas na impressão da Estimativa e Compensação de Renúncia de Receita – página (?) – tornando impossível sua análise;
- (e) Na “Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado” – página (?) – há uma previsão de aumento de receita no valor de R\$ 10,00 para 2023, que também parece conter vício, erro ou atecnia, devendo ser analisado por profissional técnico, ou melhor explicado pelo Executivo;
- (f) O “Demonstrativo de Riscos Fiscais e Providências” – página (?) – encontra-se com dotas suas referências zeradas, e sem qualquer anotação na coluna “Providências”, outro fatos observado que causa estranheza, eis que não há qualquer justificativa textual que acompanhe tal planilha;
- (g) Todo o “Programa de Metas e Ações”, em suas 95 páginas, configuram-se de modo a dificultar a leitura, e indicam faltar ao menos uma coluna à direita, indicando o valor de cada programa.





Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

Feito tais apontamentos entendo que os Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais não estão em condições de serem prontamente analisados por esta Câmara, eis que não trazem um formato adequado, não trazem qualquer explicação textual, não traz qualquer identificação da autoridade técnica que presta tais informações (eis que sequer há assinatura) além de não contarem com qualquer zelo ou cuidado do proponente, de forma a tornar tais informações mais claras e explicadas, para que o mesmo possa chegar a sua finalidade, que é a de dar transparência ao planejamento orçamentário do Município.

Ressalto que tal análise pode ser superada por uma análise técnica de profissional com formação contábil e/ou pela análise da Comissão de Finanças e Orçamento, eis que este parecerista tenta se ater à análise jurídica da peça.

3 – Requisitos Materiais

3.1. Do art. 4º da Lei Complementar nº 101/00

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.

“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;

O art. 25 do PLDO indica que o equilíbrio de receitas e despesas será demonstrado no Anexo de Metas Fiscais, vejamos:

“A elaboração do projeto, aprovação e a execução da lei orçamentária serão orientadas no sentido de alcançar o superávit primário necessário para garantir o equilíbrio financeiro da administração municipal, conforme demonstrado no Anexo de Metas Fiscais.”

Trás ainda, o artigo 4º da LRF as seguintes exigências:





Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

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;

Observo que tais aspectos, estão ao menos formalmente explícitos nos artigos 26 e seguintes do texto do Projeto de Lei.

Ainda sobre o mesmo artigo, faz-se referência ao conteúdo do Anexo de Metas Fiscais, vejamos:

§ 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.

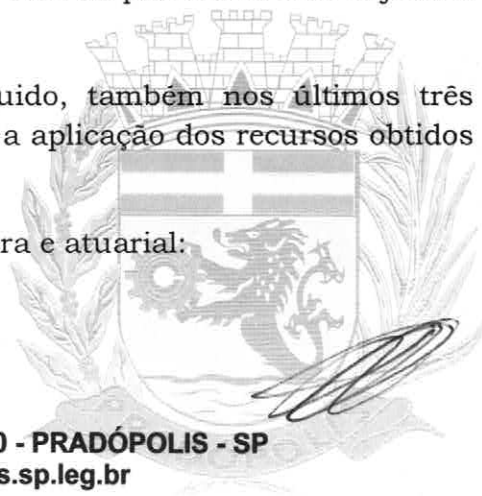
§ 2º O Anexo conterá, ainda:

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;





Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

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.

Uma série de exigências materiais relativas ao conteúdo do Anexo de Metas Fiscais aprecem não ter sido atendidas pelas planilhas enviadas. Destaco, porém, que a LRF, embora seja de aplicabilidade nacional, o seu texto é prioritariamente redigido para atendimento das necessidades da União, de forma que sua análise em pequenos municípios, como é o caso, deve sofrer as adequações técnicas possíveis.

Ainda citando ao Art. 4 da LRF, também trás a previsão da necessidade do Anexo de Riscos Fiscais:

§ 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.

Neste ponto também é de causar estranheza que o Anexo de Riscos Fiscais contenha apenas uma página – A qual sequer está numerada – com falhas na impressão e sem qualquer indicação de valores, estando todas as contas zeradas, sem qualquer indicação de providências, riscos, etc.

3.2. Da Participação Popular – LC 101

Segundo o art. 48 da LC 101/00:

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





Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

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;

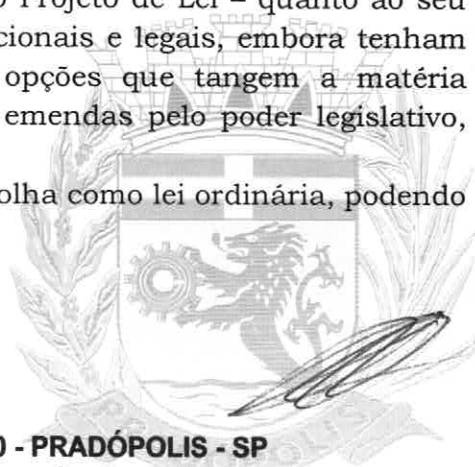
III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

Neste sentido, a prefeitura não juntou comprovante de realização da audiência pública, embora se tenha conhecimento informar de sua realização, embora sem nenhuma participação popular. Destaco que seria de bom tom o envio, pelo Executivo da comprovação da realização da mesma, indicando o número de participantes e eventuais atas e manifestações populares, de forma a fortalecer a democracia local.

II. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Analisadas as situações acima, aproveito o presente parecer para destacar os seguintes pontos:

- a) O Projeto de Lei nº 018/2022 foi entregue intempestivamente à Câmara de Vereadores, eis que faz parte do mesmo os Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais, que somente foram protocolados em 23 de maio de 2022;
- b) Desconsiderada a intempestividade, juridicamente o Projeto de Lei – quanto ao seu corpo de artigos – atende os pressupostos constitucionais e legais, embora tenham margem para serem discutidos quanto à certas opções que tangem a matéria orçamentária, logo estando aberto à deliberação e emendas pelo poder legislativo, seguindo os pressupostos constitucionais;
- c) Em sua forma de lei, é acertada ao proponente a escolha como lei ordinária, podendo ser observado o quórum de maioria simples;





Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

- d) Quanto aos Anexos obrigatórios entendo que o Projeto não encontra a cautela necessária, eis que peca em diversos sentidos quanto à sua estrutura, conteúdo e metodologia, devendo tais aspectos serem reexaminados pela Comissão de Finanças e Orçamento, única ou conjuntamente com profissional técnico da área da controladoria ou contábil – destaco aqui a competência da Comissão de Finanças e Orçamento (art. 66, II, Do Regimento Interno) assim como da controladoria interna desta Câmara, que pode atuar em conjunto com a Controladoria do Poder Executivo – conforme art. 53 I da Lei Orgânica Municipal de Pradópolis

Ademais destaco a todo o corpo de Vereadores e às Comissões desta Casa Legislativa a importância de deliberação e discussão política e técnicas dos projetos de lei orçamentários (PPA, LDO e LOA) de forma a solidificar a política orçamentária e o acompanhamento da execução das políticas públicas municipais.

Por fim, diante de uma análise estritamente jurídica entendo que o Projeto de Lei em pauta não se encontra em possibilidade de análise pelo Plenário, raciocínio que pode ser superado por nova análise da Comissão de Finanças e Orçamento, caso entenda que há materialidade suficiente nos Anexos de Metas Fiscais e Anexo de Riscos Fiscais suficiente para a deliberação e acompanhamento do planejamento e da execução orçamentária do município na forma da Constituição Federal e das regras da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ademais, aproveito a oportunidade para informar, de forma complementar, para conhecimento dos nobres Vereadores e das Comissões desta Casa Legislativa, alguns Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias e seus anexos, de municípios da região com porte semelhante ao de Pradópolis. Em razão da sua quantidade de folhas trago em sequência os endereços (URLs) para acesso:

Município de Jardinópolis (PLDO 2023):

Projeto LDO 2023:

<https://www.jardinopolis.sp.gov.br/arquivos/projeto-de-lei-042-2022-lei-de-diretrizes-para-2023-23024354.pdf>

Anexos PLDO:

<https://www.jardinopolis.sp.gov.br/arquivos/ldo-2023-anexo-v-e-vi-23024610.pdf>

Município de Guariba

Projeto LDO 2022:

<https://sapl.guariba.sp.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2021/9897/mensagem-53-projeto.pdf>

Anexo I – Planejamento Orçamentário





Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

https://sapl.guariba.sp.leg.br/media/sapl/public/documentoacessorio/2021/3987/anexo_i_2022.pdf

Anexo – Descrição dos Programas Governamentais

https://sapl.guariba.sp.leg.br/media/sapl/public/documentoacessorio/2021/3988/anexo_v_2022.pdf

Anexo – Unidades Executoras

https://sapl.guariba.sp.leg.br/media/sapl/public/documentoacessorio/2021/3989/anexo_vi_2022.pdf

Anexo – Avaliação do Cumprimento de Metas Fiscais

https://sapl.guariba.sp.leg.br/media/sapl/public/documentoacessorio/2021/3990/avaliacao_do_cumprimento_2022.pdf

Avaliação da Situação Financeira e Atuarial do RPP

https://sapl.guariba.sp.leg.br/media/sapl/public/documentoacessorio/2021/3991/avaliacao_situacao_financeiro_atuarial_2022.pdf

Anexo – Demonstrativo de Riscos Fiscais e Providências

https://sapl.guariba.sp.leg.br/media/sapl/public/documentoacessorio/2021/3992/demonstrativo_risco_2022.pdf

Anexo – Evolução do Patrimônio Líquido 2022

https://sapl.guariba.sp.leg.br/media/sapl/public/documentoacessorio/2021/3993/evolucao_patrimonio_liquido_2022.pdf

Anexo – Margem de Expansão de Despesas Obrigatórias

https://sapl.guariba.sp.leg.br/media/sapl/public/documentoacessorio/2021/3994/margem_de_expansao_2022.pdf

Anexo Metas Anuais 2022:

https://sapl.guariba.sp.leg.br/media/sapl/public/documentoacessorio/2021/3995/metasetas_anuais_2022.pdf

É o parecer.

Assim encaminho este parecer jurídico primeiramente ao requerente, para ciência, sem o prejuízo de sua reanálise, sob questões especificadas, caso assim queira o destinatário.

Pradópolis, 06 de junho de 2022.

RODRIGO CREPALDI PEREZ CAPUCELLI

Procurador Jurídico Legislativo

OAB/SP nº 334.704

