



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRALVA

ESTADO DE MINAS GERAIS

ASSESSORIA JURÍDICA DO LEGISLATIVO

PARECER JURÍDICO nº 30/2023

Parecer jurídico ao projeto de lei nº 18/2023, que “dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2024 e dá outras providências”.

CONSULTA:

Após receber um avulso do projeto de lei em epígrafe, a Assessoria Jurídica da Câmara Municipal de Pedralva emite o seu parecer a esta proposição, sobre o projeto de lei em epígrafe, de autoria do Prefeito Municipal, que estabelece as diretrizes para a elaboração da proposta orçamentária do Município para 2024, a conhecida LDO.

PARECER:

Sob o aspecto formal, o presente projeto de lei está redigido em linguagem parlamentar e obedece às regras da técnica legislativa, detectando-se, a princípio, apenas alguns pequenos lapsos de numeração, a saber:

- Nos artigos 7º, 19 e 36, que possuem cada qual um único parágrafo, mas que é identificado como “§ 1º”, quando deveria ser nominado como “parágrafo único”;
- O parágrafo único do artigo 10 contém um único inciso, órfão, que deve ser incorporado à redação do *caput* do próprio parágrafo, já que os incisos são destinados à enumeração de itens, o que não ocorre neste caso;
- Mesma situação no § 2º do art. 43, que contém um único inciso, que deve ser incorporado à redação do *caput* do parágrafo.

Quanto ao conteúdo do projeto, antes de se analisar propriamente o seu teor, faz-se necessário expor algumas considerações a fim de situá-lo no contexto do processo de planejamento municipal.

A LDO é um dos instrumentos integrantes do sistema de planejamento da Administração Pública. Trata-se do ponto intermediário do processo de planejamento, posicionando-se como elo de ligação entre o Plano Plurianual e o Orçamento Anual.

Segundo a Constituição Federal (art. 165), o processo de planejamento orçamentário inicia-se com o Plano Plurianual (PPA), que é um plano de médio prazo, contendo as diretrizes, objetivos e metas a serem seguidos pelo governo ao longo de um período de quatro anos. Este plano deve ser aprovado no primeiro ano do mandato, vigorando a partir do segundo ano até o primeiro ano do mandato seguinte.

Na sequência cronológica vem a LDO, que é o ato preparatório para a elaboração do orçamento anual. De acordo com a Constituição Federal (art. 35, § 2º, II, do ADCT) e com a Lei Orgânica do Município (art. 125, § 6º), o projeto de LDO deve ser apresentado



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRALVA

ESTADO DE MINAS GERAIS

ao Poder Legislativo até o dia 15 de abril e deve ser votado e devolvido ao Prefeito para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa anual, ou seja, até o dia 30 de junho.

A LDO é prevista pela Constituição Federal e sua apresentação é regulamentada pela Lei nº 4.320/64 e pela Lei complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), leis estas que têm inclusive algumas de suas disposições citadas ou transcritas no texto deste projeto.

Segundo o § 2º do art. 165 da Constituição, a LDO deve conter as metas e prioridades da administração pública para o exercício financeiro subsequente, incluindo as despesas de capital, e também deve conter orientações para a elaboração da lei orçamentária anual, e ainda dispor sobre as eventuais alterações na legislação tributária.

A LDO serve, portanto, como ato preparatório para a elaboração do orçamento para o ano seguinte. Enquanto a LDO define diretrizes e prioridades, o projeto do orçamento anual apresentará, sob a forma contábil (projetos e dotações), a distribuição dos recursos a serem arrecadados e despendidos no exercício seguinte.

Para a elaboração da proposta orçamentária, devem ser definidos previamente alguns parâmetros e também as prioridades de investimentos e de utilização dos recursos da administração pública, extraído do Plano Plurianual os investimentos que pretende a Administração realizar no exercício seguinte. É esta a finalidade maior da LDO.

Neste processo, a Lei de Responsabilidade Fiscal prevê a obrigatoriedade ao Poder Executivo de realizar uma Audiência Pública na fase de elaboração das diretrizes orçamentárias (LRF, art. 48, § 1º, inciso I). Recomenda-se à Comissão de Finanças e Orçamento verificar se o Executivo realizou tal audiência, para fins de acompanhamento e quanto ao cumprimento da legislação e ciência quanto à observância da transparência na gestão fiscal, prescrita pela LRF.

Quanto ao texto-base do projeto sob análise, é praticamente idêntico ao que vem sendo apresentado nos últimos anos. Em linhas gerais, o corpo do projeto atende satisfatoriamente aos parâmetros exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela Constituição Federal, havendo pouco a se discutir quanto à legalidade dos artigos do projeto.

Além do conjunto de artigos que compõe o seu corpo principal, o projeto traz alguns demonstrativos e relatórios contábeis em anexo, contendo informações exigidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, incluindo os seguintes demonstrativos:

- Discriminação das receitas previstas para 2024 e os dois exercícios seguintes, comparadas com as receitas arrecadadas nos dois anos anteriores (2021 e 2022) e com as receitas orçadas para 2023 (Anexo I). Verifica-se que todos os valores de receitas e despesas previstas para 2024 são idênticos aos de 2023;
- Relação das despesas programadas para os próximos 3 exercícios (classificadas apenas por categoria econômica e grupos de natureza de despesa) comparada com os três últimos anos;
- Demonstrativo de metas de resultado financeiro (resultados primário e nominal) para os três próximos exercícios;



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRALVA

ESTADO DE MINAS GERAIS

- Avaliação do cumprimento das metas fiscais do exercício anterior (2022), demonstrando que a receita total realizada foi 46,9% superior em relação à prevista no orçamento;
- Demonstrativo de metas fiscais atuais comparadas com as fixadas nos 3 exercícios anteriores. Neste anexo vê-se que a projeção de arrecadação para o exercício de 2024 é exatamente igual à previsão para 2023, ou seja: R\$ 52,5 milhões, valor que é 22,5% superior à receita realizada em 2022;
- Evolução do patrimônio líquido do Município nos últimos 3 exercícios;
- Demonstrativo da origem e aplicação dos recursos relativos à alienação de ativos nos últimos 3 anos;
- Demonstrativo de estimativa e compensação de renúncia de receita (nenhuma renúncia de receita prevista);
- Demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, apontando um valor nulo (R\$ 0,00) como margem para tal expansão;
- Demonstrativo de riscos fiscais e providências, no qual se aponta apenas um valor genérico de R\$ 90.000,00 como “outros riscos fiscais”, mas não se informa a providência correspondente (ação a ser tomada);
- Relação de metas e prioridades para o exercício de 2024, mas discriminando apenas uma relação-padrão de programas orçamentários, conforme constante do Plano Plurianual, sem a indicação de nenhum valor ou detalhamento (sem metas físicas ou quantitativas);
- Demonstrativo da evolução dos principais blocos de despesas no período de 2021 a 2026 (intitulado metodologia e memória de cálculo das metas anuais).

No aspecto prático, o fato que primeiro chama a atenção é que o projeto não apresenta uma programação específica de **prioridades** nem a fixação de metas de resultados individualizadas para cada projeto e atividade orçamentária, nem mesmo para os investimentos. Possui tão somente uma discriminação contábil superficial dos valores a serem atribuídos para cada categoria econômica e para os grupos de natureza de despesas, mas de forma global, não contendo sequer uma discriminação por unidades administrativas e orçamentárias (secretarias ou departamentos).

Em que pese a tecnicidade contábil que deve pautar o planejamento orçamentário, entendo que esta discriminação de metas e prioridades de gastos é o ponto mais importante da LDO, pois representa a essência do processo de planejamento, servindo como direcionamento e priorização das despesas do Município para o próximo exercício.

O projeto inclusive dispõe, em seu artigo 1º, que o mesmo contém “as prioridades e metas da administração pública municipal”. E o artigo 2º prevê que constituem prioridades e metas para o exercício de 2024 “as metas fiscais determinadas nos anexos que compõem esta lei”.

No entanto, repito que os anexos apresentados não apontam metas concretas em termos qualitativos nem quantitativos para investimentos e para a gestão do Município, tornando o planejamento vago e dificultando a possibilidade de participação dos vereadores



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRALVA

ESTADO DE MINAS GERAIS

na definição das prioridades de gastos, e de cobrança quanto aos resultados no próximo exercício, assim como o controle posterior quanto ao atingimento de metas e prioridades (pois essas não existem).

Registra-se que as metas de uma administração não são medidas apenas em valores, mas, antes de tudo, em atividades prioritárias a serem executadas e resultados concretos a serem obtidos (metas físicas e quantitativas). Mas, neste aspecto, o projeto é completamente omissivo. E esta omissão, de certa forma, desnatura a finalidade principal da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

No tocante ao Anexo de Riscos Fiscais, parece-me ser inconsistente, pois contém apenas uma previsão de R\$ 90.000,00 a título de “outros riscos fiscais”. Mas não considera, especificamente, riscos concretos como os de “frustração de arrecadação”, ou “discrepância de projeções”, ou de condenações judiciais. Esta aparente inconsistência poderá ser melhor analisada a critério da Comissão de Finanças e Orçamento.

Avançando um pouco mais, e ultrapassando o aspecto apenas formal do projeto, cabe também fazer uma análise superficial da consistência das previsões de receitas que são apresentadas no Anexo de Metas Fiscais, nas várias tabelas numéricas nele contidas.

Em termos numéricos, analisando-se a previsão de receitas correntes, através dos anexos que foram apresentados, é possível ver-se que a LDO projeta para 2024 uma arrecadação de aproximadamente R\$ 52,5 milhões para o Município, valor idêntico ao orçado para 2023.

Contudo, o que mais chama atenção é que não apenas o valor global, mas absolutamente todos os valores parciais de blocos e tipos de receitas, são exatamente os mesmos do Orçamento de 2023. Essa igualdade denota claramente que a Administração não realizou absolutamente nenhum trabalho de planejamento com base em dados concretos de cada fonte de receita. A projeção de receitas para o Orçamento de 2024 é simplesmente uma cópia fiel do Orçamento de 2023, o que revela falta de metodologia e negligência do Poder Executivo no trabalho de planejamento.

Essa igualdade é impossível de ser concebida, pois estamos falando de dezenas de fontes de receitas, que são impactadas por diferentes fatores econômicos, jurídicos e políticos. Há receitas de transferências da União, que acompanham a evolução da arrecadação federal; receitas de ICMS e IPVA, que acompanham a oscilação da frota de veículos licenciados no Município e a sua valorização de mercado; receitas de tributos arrecadados diretamente, como o IPTU (que tende a aumentar no mínimo pelo reajuste inflacionário), o ISS (que depende do volume de serviços tributados), além de ITBI, taxas e receitas de Dívida Ativa. Há ainda transferências do FUNDEB (que tem critérios próprios, mas que tende a evoluir de um ano para outro) e outras transferências vinculadas da União e do Estado (Saúde, FNDE, PNAE, Assistência Social e outras).

Há receitas cuja projeção depende de estudos próprios pelo Município, e há outras que decorrem de informações previamente fornecidas por órgãos dos governos federal e estadual, e que são disponibilizados tempestivamente para a elaboração da LDO.



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRALVA

ESTADO DE MINAS GERAIS

E todas essas receitas, assim como todas as demais, estão lançadas no projeto com os mesmos valores da LDO anterior.

Embora possa aparentar que se trate de uma análise contábil ou econômica, que estaria fora do escopo da análise jurídica, esta situação tem implicação legal por levar à conclusão óbvia de evidente inexistência de um processo de planejamento consciente ou minimamente estruturado, o que viola o princípio constitucional do planejamento, que está embutido em todo o sistema orçamentário regulado pela Constituição Federal.

É também assustador verificar que as projeções de DESPESAS para 2024 também estão idênticas às de 2023, o que demonstra ausência de qualquer compromisso de compatibilização do processo orçamentário com a realidade da gestão e execução das políticas públicas.

Recomenda-se à Comissão de Finanças e Orçamento que analise com rigor essas circunstâncias junto à Administração Municipal, e, se entender cabível, requirite esclarecimentos, ou até a reelaboração das programações de receitas e despesas com base em parâmetros concretos ou minimamente plausíveis, baseado em metodologia que deve ser também demonstrada e justificada.

Em relação ao conteúdo constante do texto do projeto, um dos pontos que nos chama a atenção é o teor do artigo 50, que trata da fixação do valor das despesas que são consideradas irrelevantes, para efeito de elaboração de estimativa de impacto orçamentário-financeiro.

A origem desse conceito encontra-se no artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que determina a obrigatoriedade da elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro para todos os atos de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarretem aumento da despesa. O § 3º deste artigo 16 dispensa da elaboração de tal estimativa as despesas que sejam consideradas irrelevantes, nos termos em que dispuser a LDO.

Pois bem. O artigo 50 mantém o conceito de despesa irrelevante baseado no valor do limite para compras e contratações por dispensa de licitação previsto no art. 24 da Lei 8.666/93. Ocorre que, como se sabe, esta lei não estará mais em vigor no próximo ano, pois sua revogação foi determinada pela Lei 14.133/2021 e ratificada pela Medida Provisória nº 1.167, de 31/03/2023. Assim, o projeto precisa ser modificado nesse aspecto, fixando-se outro valor ou outro parâmetro para definição da extensão das despesas a serem consideradas como irrelevantes para os fins da LRF.

Este erro é outro indicativo de inconsistência da proposição, e mais um indício de que se trata de uma releitura da LDO de 2023, que não passou por nenhuma análise técnica e crítica para atualização de seu texto e nem de suas projeções de receitas e despesas.

A mesma falha, de remissão indevida à moribunda Lei 8.666/93, acontece também no artigo 41 do projeto, que faz referência à aplicação do art. 38 desta lei.

Diante do exposto, **embora formalmente contenha os elementos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, em termos de conteúdo o projeto mostra-se deficiente,**



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRALVA

ESTADO DE MINAS GERAIS

em face da ausência de detalhamento de suas prioridades e metas, falta de metodologia técnica na previsão de receitas e despesas, além de alguns desajustes em seu texto.

Adicionalmente, cabe-me ainda apresentar algumas considerações acerca dos aspectos do processo legislativo relativos à tramitação e deliberação deste projeto, nos termos do Regimento Interno da Câmara, a saber:

a) Conforme previsto no art. 48, § 1º da LRF, a discussão do projeto de LDO deve ocorrer de forma transparente e com participação popular, e para isso deve o Poder Legislativo (por meio da Comissão de Finanças e Orçamento) realizar pelo menos uma **audiência pública** durante o processo de discussão deste projeto. Tal audiência deve ser convocada e divulgada amplamente na comunidade, a fim de permitir a presença e participação dos cidadãos. Além disso, para fins de transparência e para melhor efetividade da audiência pública, o projeto da LDO com seus anexos deve ser disponibilizados para consulta no site oficial da Câmara na internet.

b) A realização da audiência pública é regulamentada também pelo art. 308 do Regimento Interno da Câmara, o qual faculta à Comissão de Finanças e Orçamento a prerrogativa de convocar os Secretários Municipais e outros servidores do Poder Executivo para prestarem esclarecimentos sobre toda a proposta orçamentária ou partes dela, podendo também ser convidado o Prefeito Municipal, a critério da comissão.

Nessa audiência os representantes do Poder Executivo deverão ser instados a fazerem uma apresentação do projeto aos vereadores e ao público, especialmente em relação à definição de prioridades e metas para o exercício de 2024.

c) O projeto submete-se a dois turnos de discussão e votação (conforme art. 269 c/c art. 268, I, do regimento interno da Câmara), carecendo apenas do quórum de maioria simples para aprovação.

d) O prazo para conclusão da tramitação do projeto (2ª votação) é até 30 de junho (antes do início do recesso), conforme previsto no ADCT da Constituição Federal, art. 35, § 2º, inciso II, e art. 125, § 6º, da LOM.

e) A Câmara não poderá entrar em recesso no mês de julho enquanto não ultimar a votação da LDO (LOM, art. 18).

Eis o nosso parecer.

Pedralva-MG, 11 de maio de 2023.

Adailton Gomes Silva

Advogado - OAB/MG 76.183

Assessor Jurídico Legislativo