

PARECER JURÍDICO

Parecer nº 28/2021

Ref. Memorando nº 040/2021

Assunto: Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias 2022

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 014/2021, que dispõe sobre diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2022, 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;

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 014/2021 foi entregue intempestivamente se considerarmos o ADCT, mas tempestivamente se for considerada a Constituição do Estado de São Paulo.

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.

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, observei que houve atraso para envio do PLO 2022 se considerarmos o ADCT, mas não se considerarmos a Constituição do Estado de São Paulo. Em razão do atraso ter sido notadamente pequeno, não observei grandes prejuízos que impossibilitem o trâmite do projeto por este motivo, devendo este Poder Legislativo tomar as medidas necessárias para seu ajuste e deliberação, prevendo o necessário e razoável para o orçamento público municipal futuro.

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.

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 resta prejudicada para uma efetiva deliberação.

Justamente neste ponto destaco a omissão do proponente, Chefe do Executivo, que não encaminhou nenhum dos anexos obrigatórios ao PL 014/2021, expressando na Mensagem 221 (que acompanha o PL analisado) que “O Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais serão (...) emitidos quando do envio do Projeto de Lei que define o Plano Plurianual para o quadriênio 2022/2025.” Brevemente na mesma mensagem, no parágrafo seguinte o proponente justifica a impossibilidade de apresentação dos Anexos, uma vez que no presente ano (primeiro de mandato) ainda é necessário a elaboração do PPA de forma prévia.

Ademais, no corpo do PL há a previsão do envio do Anexo de Metas Fiscais, no art. 25:

“A elaboração do projeto, a 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 será

demonstrado no Anexo de Metas Fiscais que fará parte integrante do Projeto de Lei que dispõe sobre o Plano Plurianual de 2022/2025”.

Embora incisiva análise literal dos dispositivos, entendo que há razões para tais omissões.

Há de se dizer que em razões técnicas o argumento da necessidade de elaboração prévia do PPA para que somente posteriormente se possa apresentar a LDO prospêra, uma vez que este, mais amplo tem o condão de orientar as leis orçamentárias mais curtas e específicas (LDO e LOA).

O argumento de que sendo o prazo para envio da LDO anterior ao prazo de envio da PPA no primeiro ano da legislatura impossibilitaria ou postergaria a apresentação completa da primeira peça orçamentária citada também já foi analisado por diversos Tribunais de Contas, que entendem pela possibilidade da exceção no primeiro ano de mandato:

Esta Corte de Contas já se manifestou no sentido de que os municípios podem estabelecer em suas leis orgânicas prazos próprios para o encaminhamento dos projetos de lei do PPA, LDO e LOA, desde que mais amplos do que os determinados pela Magna Carta. Vejamos o disposto no Parecer 34/2004: “Em face da autonomia peculiar a todos os entes federativos, entende-se que os municípios podem, sim, estabelecer prazos próprios para elaboração das citadas leis destinadas ao planejamento econômico-financeiro. (...) Trata-se, na verdade, da necessidade de suprimento de lacuna do ordenamento, que não dispõe sobre os prazos para o encaminhamento imperativo das leis orçamentárias dos Estados e Municípios, nem estabelece os parâmetros a serem seguidos enquanto não estabelecida a disciplina ditada pelo art. 165, §9º, da CR.(...) Cabe observar, ademais, que na fixação dos prazos devem ser observados parâmetros razoáveis, que permitam a adequada formulação das leis orçamentárias na seqüência lógica e harmônica pretendida pela CR. Um

disciplinamento mal formulado, no qual, por exemplo, não se estabeleça a necessária antecedência para encaminhamentos dos projetos de leis orçamentárias a serem apreciados pelas Câmaras, tende a prejudicar o andamento ideal dos trabalhos legislativos e a apreciação das propostas apresentadas, ou, o que é pior, acarretar a não aprovação dos instrumentos orçamentários em tempo oportuno [fato já vivenciado mesmo com os prazos bastante antecipados do art. 35, §9º, do ADCT].” Assim, para compatibilizar a exigência da Lei de Responsabilidade Fiscal com o sistema de planejamento e orçamento da Administração Pública explicitado na Constituição Federal, os municípios podem fixar prazos de forma que no primeiro ano do exercício do mandato do Chefe do Poder Executivo a LDO não seja elaborada sem a prévia existência do PPA para orientá-la.

PROCESSO - TC-1689/05 INTERESSADO - PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA

Em outras palavras, há uma impossibilidade técnica e apresentação dos Anexos da LDO antes da apresentação do PPA no primeiro ano de mandato. Aliás, podemos observar no próprio “Manual Sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal e 2019” do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, na pág. 22, que:

“No primeiro ano do mandato, na hipótese de o PPA ser elaborado após a LDO, esta poderá conter autorização legislativa para que as metas e prioridades para o primeiro ano de vigência do PPA sejam estabelecidas na própria peça plurianual.”

Diante de tais peculiaridades, observo que a regulamentação da matéria poderia ser mais oportuna se disposta especificamente na Lei Orgânica Municipal de Pradópolis, prevendo todas as datas de envio das leis orçamentárias, assim como as exceções que poderiam se dar no primeiro ano de mandato. Mas, mesmo com esta ausência não vejo prejuízo razoável ou inconstitucionalidade flagrante que inviabilizasse o prosseguimento do

trâmite deste Projeto de Lei, eis que segue prazos previstos na Constituição Estadual de São Paulo (a qual este município pertence).

3 – Requisitos Materiais

Destaca-se o artigo 17 do referido PL que dispõe do envio do projeto de lei orçamentária a ser enviado pelo executivo, estabelecendo o prazo de envio até o dia 30 de setembro. Tal prazo difere da previsão do art. 35 do ADCT, vejamos:

§ 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:

(...)

III - o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

Observo que a norma do art. 15 segue as datas dispostas na Constituição do Estado de São Paulo, vejamos:

§9º - O Governador enviará à Assembleia Legislativa: (NR)

1 - até 15 de agosto do primeiro ano do mandato do Governador eleito, o projeto de lei dispondo sobre o plano plurianual; (NR)

2 - até 30 de abril, anualmente, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias; e (NR)

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

Uma vez que a norma do ADCT trás expressamente sua aplicabilidade à esfera federal, discussões sobre a necessidade de obrigatoriedade nos outros entes federativos somente se dá quando o ente for omissor em suas leis locais. No caso em pauta, a complexidade da questão se dá porque além da ausência nas normas deste município, na prática o Poder Executivo vem obedecendo os prazos da Constituição do Estado de São Paulo, que é ligeiramente destoante da normativa Constitucional Federal.

III. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Analisadas as situações acima, aproveito o presente parecer para recomendar ao Presidente da Comissão de Justiça e Redação da Câmara de Pradópolis, que recebe cópia do presente Parecer, para que:

- a) Siga os trâmites para deliberação, emendas e votação do presente Projeto de Lei, uma vez que não evidenciados até o presente momento inconstitucionalidades que obstem o seu prosseguimento;
- b) Recomenda a elaboração de Projeto de Lei que modifique a Lei Orgânica Municipal de Pradópolis – SP, para que expressamente preveja as datas limites de envio das leis orçamentárias ao Poder Legislativo;

É o parecer.

Assim encaminho este parecer jurídico primeiramente ao requerente, para providências.

Pradópolis, 19 de maio de 2021.

RODRIGO CREPALDI PEREZ CAPUCELLI

Procurador Jurídico Legislativo

OAB/SP nº 334.704