



ESTADO DO MARANHÃO
PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL
CNPJ: 23.697.857/0001-08

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS GONZAGA
APROVADO POR UNANIMIDADE DE VOTOS
SESSÃO DO DIA 08/07/2022
Servidor: Fuzb Melo

PARECER

Matéria: Análise do Projeto de Lei nº 005/2022, de 13 de Abril de 2022, que dispõe sobre as Diretrizes Gerais para a elaboração da Lei Orçamentária de 2023 e dá outras providências.

Autoria: Prefeitura Municipal de São Luís Gonzaga do Maranhão/MA.

Ementa: PROJETO DE LEI LDO 2023. LEGALIDADE. CONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 04 DE MAIO DE 2000 - LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – ARTIGO 4º. LEI ORGÂNICA ARTIGO 13, 44, 46. REGIMENTO INTERNO ARTIGO 126, 130 E 198. NECESSIDADE ANÁLISE COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO.

RELATÓRIO

Consulta-nos o requerente sobre a legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei nº 005/2022, de 13 de Abril de 2022, que dispõe sobre as Diretrizes Gerais para a elaboração da Lei Orçamentária de 2023 e dá outras providências.

É o relatório, passamos a opinar.

DA ANÁLISE SOB O PRISMA LEGAL

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito por seu autor, tudo em conformidade com o disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal de São Luís Gonzaga. Verifica-se, ainda, a existência de mensagem contendo justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental.



ESTADO DO MARANHÃO
PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL
CNPJ: 23.697.857/0001-08

A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo. Destarte, restam-se cumpridos os requisitos de admissibilidade.

Conforme se depreende da leitura do objeto trata-se de consulta sobre a legalidade/constitucionalidade do Projeto de Lei nº 005/2022, de 13 de Abril de 2022, encaminhado ao Presidente da Câmara Municipal pelo Gabinete do Prefeito, e que versa sobre as Diretrizes Gerais para a elaboração da Lei Orçamentária de 2023.

Inicialmente, importante destacar que o presente exame cinge-se tão-somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores competentes.

A Constituição Federal de 1988 dispõe, em seu artigo 24, as competências concorrentes, dentre as quais, o inciso I traz a competência legiferante acerca do Direito Financeiro, *in verbis*:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; (...)

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Neste sentido cabe à União editar as normas gerais (§1º do supracitado artigo) e, neste mister, incumbe estados-membros a **suplementação**



ESTADO DO MARANHÃO
PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL
CNPJ: 23.697.857/0001-08

(§2º do supracitado artigo). Já no que concerne aos Municípios, de acordo com o artigo 30, incisos I e II, também da Constituição Federal de 1988, disciplina a questão de acordo com suas peculiaridades locais:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

De igual sorte, é de se evidenciar que a Constituição Federal de 1988 disciplina o artigo 165 da seguinte maneira:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais. (...)

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

A Lei Orgânica do Município de São Luís Gonzaga do Maranhão fixa no artigo 13, inciso II, alínea "a" a competência para legislar sobre a Lei Orçamentária Anual:

Art. 13 - Compete ao Município: [...]

II - Prover a tudo quanto respeita ao seu peculiar interesse a ao bem-estar da sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:

a) elaborar os seus orçamentos;

b) legislar sobre os assuntos locais;



**ESTADO DO MARANHÃO
PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL
CNPJ: 23.697.857/0001-08**

Ainda, a Lei Orgânica do Município de São Luís Gonzaga do Maranhão estabelece a competência privativa do Prefeito em matéria orçamentária:

**Art. 44 - São de iniciativa privada do Prefeito Municipal as leis que:
I- Disponham sobre matéria orçamentária.**

[...]

Art. 46 - Não será admitido aumento de despesa prevista:

I - Nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito, ressalvado o disposto no artigo 166, parágrafos 3º e 4º da Constituição Federal;

Já o Regimento Interno da Câmara de Vereadores do Município de São Luís Gonzaga do Maranhão fixa a competência para legislar sobre a matéria e a tramitação do projeto:

Art. 198 – É da competência do Órgão Executivo a iniciativa das leis orçamentária e das que abrem créditos, fixam vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio, ou de qualquer modo autorizem, criem ou aumentem a despesa pública.

Art. 119 – Proposição é toda matéria sujeita a deliberação ou encaminhamento ao Plenário.

§ 1º As proposições poderão consistir em:

a) Projetos de Lei; [...]

Art. 126 – Tramitação em Regime de Urgência proposições sobre:

I – Orçamento anual e Orçamento Plurianual de investimento; [...]

Art. 129 – A Câmara exerce sua função legislativa por meio de:

I – Projetos de lei; [...]



ESTADO DO MARANHÃO
PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL
CNPJ: 23.697.857/0001-08

Art. 130 – Projetos de Lei é a Proposição que tem por fim regular toda matéria de competência da Câmara e sujeita a sanção do Prefeito.

§ 1º - A iniciativa dos Projetos de Lei será:

[...] II – De Prefeito; [...] § 2º - É da competência exclusiva do Prefeito a iniciativa do Projeto de Lei que:

- a) Disponha sobre a matéria financeira;
- b) Criem cargos, funções ou empregos públicos que aumentem vencimentos ou vantagens dos servidores;
- c) Importem em aumento de despesa ou diminuição da receita;
- d) Disciplinem o regime jurídico de seus servidores ou concedam subvenção ou auxílio;
- e) Disponham sobre o orçamento do município.

Nesta senda, conforme se depreende dos dispositivos colacionados, compete ao Poder Legislativo a apreciação do Projeto de Lei de diretrizes orçamentárias municipal, conforme *in casu*.

Nesse ponto, é crucial esclarecer que, o orçamento público, documento que discorre sobre os recursos disponíveis para o Poder Público em termos de receita e despesa, é desenvolvido a partir da elaboração de um conjunto de três leis interdependentes de iniciativa do Poder Executivo, a saber: **a Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e o Plano Plurianual (PPA).**

Válida para cada exercício fiscal, a *Lei Orçamentária Anual* deve conter os orçamentos fiscais, da seguridade social e de investimento das empresas estatais. Essa lei objetiva, por meio de projetos, atividades e operações especiais, a efetivação das ações e programas a serem executados, ou seja, cria o planejamento de curto prazo.

Já a *Lei do Plano Plurianual* tem validade de quatro anos e deve, segundo o § 1º do art. 165 da Constituição Federal, estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal



ESTADO DO MARANHÃO
PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL
CNPJ: 23.697.857/0001-08

para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, isto é, legisla sobre investimentos de duração superior a um ano.

Por fim, e ainda em consonância com o artigo 165, § 2º, da Constituição Federal de 1988, é necessário que o Poder Executivo elabore um projeto escrito sobre as diretrizes que servirão de base para as leis orçamentárias, a *Lei das Diretrizes Orçamentárias*.

Esse projeto deve seguir um modelo que compreende as metas e prioridades da administração pública, e deverá incluir as despesas de capital do exercício financeiro de cada ano. Deve ainda, ser elaborado todo ano a fim de englobar as novas metas e necessidades, orientando a lei orçamentária anual (LOA), a legislação tributária e a política de aplicação das agências financeiras de fomento.

A primeira relativa ao controle de custos, e acompanhamento dos resultados dos programas financiados com recursos do Orçamento Público, às condições para transferência de recursos e ao estabelecimento de metas anuais de receita e despesa, de resultados e do montante da dívida pública – este para o ano da lei e os dois seguintes.

A segunda dizendo respeito aos riscos fiscais, passivos contingentes que possam afetar as contas públicas, informando atitudes preventivas e providências a serem tomadas.

Dessa forma, podemos compreender a integração das 03 leis que definem o *Orçamento Público*. As metas, diretrizes e objetivos da PPA são quadrienais, enquanto que as LDO e LOA são anuais. Existe, portanto, uma relação de subordinação, uma vez que a LOA deve respeitar a respectiva LDO, que por sua vez deve respeitar os limites da PPA vigente.

Por fim, cabe esclarecer que é exigida, também, pela Lei Complementar 101 de 04/05/2000, a criação de anexos específicos de Metas



ESTADO DO MARANHÃO
PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL
CNPJ: 23.697.857/0001-08

Fiscais e de Riscos Fiscais. A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF - reforçou a importância da Lei de Diretrizes Orçamentárias no planejamento orçamentário, ao estabelecer em seu art. 4º e seus incisos e parágrafos, *in verbis*:

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;
- 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;

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.

§ 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:

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.

§ 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.

§ 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.



ESTADO DO MARANHÃO
PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL
CNPJ: 23.697.857/0001-08

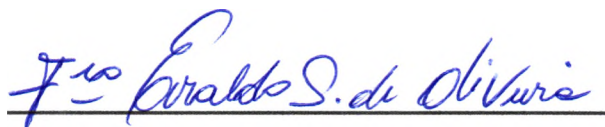
Da análise do Projeto de Lei nº 005/2022 verifco a presença dos anexos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Assim, ante tudo o exposto, não foram detectadas inconsistências de redação do Projeto de Lei, não havendo, portanto, vícios quanto à técnica legislativa utilizada nem quanto a iniciativa ou conteúdo.

DA CONCLUSÃO

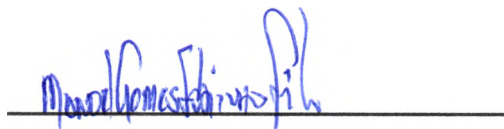
Desta forma, considerando o exposto e feita tais observações, opinamos pela **LEGALIDADE** e **CONSTITUCIONALIDADE** do Projeto de Lei nº 005/2022, de 13 de Abril de 2022, pois não se vislumbra óbice ao prosseguimento do Processo Legislativo, uma vez que observou os artigos transcritos da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como da Constituição Federal de 1988 e Legislação municipal.

Outrossim, o Projeto de Lei deverá ser submetido à análise contábil para fins da constatação da adequação do mesmo ao PPA municipal e verificação de seus anexos.

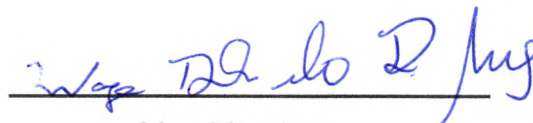
Este é o parecer, *s.m.j.*



Presidente da Comissão



Ver. Relator



Ver. Membro