

P A R E C E R

Nº 1503/2023¹

- FM – Finanças Municipais, PG – Processo Legislativo. Projeto de lei que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para Elaboração da LOA. Iniciativa do Chefe do Executivo local. Análise da validade. Considerações.

CONSULTA:

Indaga o consulente acerca da validade de projeto de lei, de iniciativa do Chefe do Executivo local, que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para Elaboração da LOA.

A consulta vem acompanhada da referida propositura.

RESPOSTA:

Inicialmente, temos que modelo orçamentário brasileiro se encontra definido no art. 165 da Constituição Federal e compõe-se de três instrumentos, quais sejam: o Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA. Vejamos:

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

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais."

Nesse contexto, o plano plurianual - PPA constitui-se em

¹PARECER SOLICITADO POR SANDRA REGINA PESQUEIRA BERTI, PROCURADORA LEGISLATIVA - CÂMARA MUNICIPAL (LARANJAL PAULISTA-SP)

planejamento conjuntural de longo prazo (4 anos) com vistas à promoção do desenvolvimento econômico e social. Em suma, é um instrumento de planejamento governamental de longo prazo, no qual encontramos políticas voltadas para as áreas da saúde, educação, assistência social, meio ambiente, desenvolvimento urbano e econômico.

Já a lei de diretrizes orçamentárias - LDO, editada anualmente, deve conter as metas e prioridades da Administração, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; orientações sobre a elaboração do orçamento; disposições sobre alterações na legislação tributária, se for o caso; a política de aplicação das instituições financeiras oficiais de fomento, se existirem (CF, art. 165, § 2º); a autorização para concessão de aumentos ou vantagens remuneratórias, a criação de cargos, a admissão de pessoal, a alteração das carreiras (CF, art. 169, II). Disporá, além disso, sobre o equilíbrio entre as receitas e as despesas; acerca dos critérios e formas de limitação dos empenhos, nos casos de a receita não comportar a realização das despesas previstas ou for ultrapassado o limite da dívida consolidada; conterà normas sobre o controle dos custos e a avaliação dos resultados dos programas executados e, ainda sobre as condições e exigências para transferência de recursos a entidades públicas e privadas.

Nessa esteira, cabe à LDO ajustar as ações de governo, previstas no PPA, às reais possibilidades de caixa do ente público e selecionar dentre os programas incluídos no PPA aqueles que terão prioridade na execução do orçamento subsequente.

Em suma, a LDO efetiva o desdobramento das metas do PPA ano após ano. À luz da realidade local, a LDO estabelece as prioridades para o orçamento do exercício seguinte a partir das disponibilidades financeiras do Município.

Vale alertar, outrossim, que a LDO, por se encontrar jungida ao PPA, não pode conter dispositivos que o contrariem. Em caso de conflito entre as duas leis, prevalece o disposto no PPA, pois, consoante explicitado, a função primordial da LDO é fixar os parâmetros gerais para orientação do orçamento do ano seguinte, estabelecendo suas metas e prioridades à luz do PPA.

Em prosseguimento, cabe observar que as leis orçamentárias devem observar um prazo para envio à Casa Legislativa.

Nesse ponto, temos que os prazos contidos no art. 35, § 2º, do ADCT da Constituição Federal, destinam-se, *prima facie*, à União:

"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:

I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

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;

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." (Grifos nossos).

Esta Consultoria Jurídica, desde longa data, entende que a regra contida no ADCT pode ser adaptada pela LOM ao Município, até que se edite a lei complementar referida no art. 165, § 9º, do corpo permanente da Constituição Federal. Neste ponto, destacamos que a referida lei complementar até a presente data não foi editada. Nessa esteira, salvo se a Lei Orgânica Municipal - LOM estabelecer prazos diversos, mister a observância dos lapsos temporais estabelecidos no § 2º do art. 35 do ADCT.

O art. 96, § 2º, da LOM estabelece que, em regra, a data limite

para o envio da LDO é 31 de maio.

Assentadas essas premissas, temos que, a princípio, distantes da realidade local, não há como aferir em sede de parecer jurídico a viabilidade ou não do projeto de LDO. Não obstante, da leitura acurada da documentação encaminhada, podemos aferir que a propositura em tela se encontra bem estruturada, especificando em suas disposições as questões a serem abordadas, que incluem as prioridades e metas da Administração, a estrutura e organização dos orçamentos, as diretrizes para elaboração e execução dos orçamentos, disposições sobre as despesas de pessoal, sobre as alterações na legislação tributária e sobre as metas fiscais, entre outras questões.

Nessa esteira, sob o seu aspecto material, desde que compatível como o PPA e desde que atenta à realidade fiscal do Município, não vislumbramos óbices ao seu regular prosseguimento.

Isso posto, concluímos objetivamente a presente consulta na forma das razões exaradas.

É o parecer, s.m.j.

Priscila Oquioni Souto
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 31 de maio de 2023.