



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS
COMISSÃO PERMANENTE DE FINANÇAS E ORÇAMENTO

PARECER FAVORÁVEL Nº 2306/2022

REFERÊNCIA: GP - PROJETO DE LEI - PROCESSO N. 2179/2022

RELATOR: GIL MAGNO

Ementa: GP 233/2022 PROJETO DE LEI QUE " DISPÕE SOBRE AS DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA DE 2023, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Em consonância com os dispositivos elencados no **art. 52, §1º, inciso I, II e III do Regimento Interno da Câmara Municipal de Petrópolis**, segue o parecer:

I - RELATÓRIO:

Trata-se de **GP 233/2022 – PROJETO DE LEI QUE “ DISPÕE SOBRE AS DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA DE 2023, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.**

Inicialmente, cumpre ressaltar as competências da Comissão de Finanças e Orçamento, conforme disposto pelo **Art. 35, inciso I, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Petrópolis**:

Art. 35. Constituem campos temáticos ou áreas específicas de atividades de cada Comissão Permanente:

II - Da Comissão de Finanças e Orçamento:

a) aspectos financeiros e orçamentários públicos de quaisquer proposições que importem aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, quanto à sua compatibilidade ou adequação com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual;

b) elaboração da redação final do Projeto de Lei Orçamentária;

c) exame e parecer sobre projetos de lei relativos ao Plano Plurianual, às Diretrizes Orçamentárias, ao Orçamento Anual e aos Créditos adicionais e sobre as Contas apresentadas anualmente com o Parecer do Tribunal de Contas do Estado, coordenando as demais Comissões Permanentes, que funcionam como Subcomissões no exame dessas matérias;

d) tomada de Contas do Prefeito Municipal, na forma do inciso XI do art. 38 da Lei Orgânica do Município;

e) acompanhamento e fiscalização orçamentária diante de indícios de despesas não autorizadas, na forma do que consta do art. 124 da Constituição Estadual e seus parágrafos;

f) fixação de subsídio dos membros da Câmara Municipal, do Prefeito e Vice-Prefeito, na forma dos incisos V e VI do art. 29 da Constituição Federal, e observado o que dispõe o art. 128 deste regimento.

g) proposições que fixem ou reajustem os vencimentos do Funcionalismo da Prefeitura e da Câmara;

h) exame e emissão de parecer sobre todas as proposições que, direta ou indiretamente, representem mutação patrimonial do Município;

i) opinar sobre a oportunidade ou conveniência da matéria proposta.

Com base nas competências atribuídas à Comissão de Finanças e Orçamento, segue o voto:

II - VOTO:

O Excelentíssimo Senhor Prefeito do Município de Petrópolis, no cumprimento de suas prerrogativas, encaminhou à Câmara Municipal de Petrópolis, o projeto de lei que trata das diretrizes orçamentárias para 2023.

Página: 1

Ademais, existem considerações pertinentes sobre a LDO na **Constituição Federal (Art. 165, §2º) e na LC 101/2000 (Art. 4º)**. Tanto na Constituição, quanto na Lei de Responsabilidade Fiscal dispõem sobre os procedimentos obrigatórios que o Ilmo Sr. Prefeito deve seguir na elaboração da referida lei orçamentária, quais sejam:

"A LDO deve conter: as metas e prioridades da administração pública municipal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente / equilíbrio entre receitas e despesas / orientará a elaboração da lei orçamentária anual / conterá os critérios e formas de limitações de empenhos / disporá sobre as alterações na legislação tributária / seguirá as normas contidas na LRF relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos / seguirá a política estabelecida na Constituição Federal sobre aplicação das agências financeiras oficiais de fomento / seguirá a LRF (LC 101/2000) nas suas condições e exigências para transferência de recursos a entidades públicas e privadas."

De acordo com o **Art. 4º, §2º e §3º da LRF (LC 101/2000)**, a LDO possui 2 (dois) anexos: (ANEXO DE METAS FISCAIS E ANEXO DE RISCOS FISCAIS), vejamos:

Art. 4º - A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

§ 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.

Os dispositivos supramencionados da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) **são de observância obrigatória somente na elaboração da lei de diretrizes orçamentárias – LDO.**

Os anexos da LDO são:

Anexo de Metas Fiscais (Art. 4º, §2º, da LRF), ou seja, onde são 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 2 (dois) seguintes;

Demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos 3 (três) exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

Avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

Evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;

Avaliação da situação financeira e atuarial dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;

Avaliação da situação financeira e atuarial dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;

Demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

Anexo de Riscos Fiscais (Art. 4º, §3º da LRF), ou seja, onde serão avaliados os passivos contingentes;

Onde serão avaliados outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

REGRA DE OURO.

O **art. 167, inciso III, da Constituição** não admite a realização de operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital (investimentos, inversões financeiras e amortizações da dívida pública), salvo quando autorizadas por meio de créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta, vejamos:

Art. 167. São vedados:

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

A regra busca evitar que o endividamento público seja direcionado ao atendimento de despesas correntes (pessoal, benefícios da seguridade, juros, custeio em geral).

Princípios Orçamentários

Os princípios são preceitos fundamentais e imutáveis de uma doutrina, que orientam os procedimentos e que indicam a postura a ser adotada diante de uma realidade.

Vejamos, a seguir, cada um desses princípios orçamentários:

Princípio da Legalidade:

Esse princípio atende ao que está previsto no **inciso II do artigo 5º da Constituição Federal**, onde se menciona que “**ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.**”

Em função desse princípio, o planejamento e o orçamento público são realizados por meio de leis (PPA, LDO e LOA). Ou seja, todas as leis que regem o orçamento público são preparadas e encaminhadas pelo Poder Executivo para que sejam discutidas e aprovadas pelo Poder Legislativo, o qual possui competência prevista na Constituição Federal para dar legitimidade às leis orçamentárias e, em consequência, aos atos relativos a despesas emanados pelos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). Cabe, ainda, ao Poder Legislativo fiscalizar a execução dos orçamentos.

Princípio da Unidade (ou Princípio da Totalidade)

Previsto no **artigo 2º da Lei. 4.320/1964**, de acordo com este princípio, todas as receitas e despesas devem estar contidas em uma só lei orçamentária. Logo, cada ente da Federação (União, Estados e Municípios) deve elaborar e aprovar uma única lei orçamentária, haja vista possuir competência para planejar e executar seu próprio orçamento

Princípio da Universalidade

Previsto nos **artigos 2º e 6º da Lei. 4.320/1964**, o princípio da universalidade está claramente incorporado à legislação orçamentária brasileira. Esse princípio possibilita ao Poder Legislativo conhecer, a priori, todas as receitas e despesas do governo, dar prévia autorização para a respectiva arrecadação e realização, bem como impedir o Poder Executivo de realizar qualquer operação de receitas e despesas sem prévia autorização parlamentar. Esse princípio diz que todas as receitas e todas as despesas devem estar incluídas no orçamento.

Princípio da Especialização (Especificação Discriminação)

Esse princípio impõe a classificação e a designação dos itens que devem constar na Lei Orçamentária Anual (LOA). Observe, por exemplo, que a publicação do quadro de detalhamento de despesa, tanto na LOA quanto em quadros ou anexos, desdobrando a classificação de despesa aprovada na lei orçamentária, possibilita a observância do princípio da especificação.

Princípio da Clareza

De acordo com esse princípio, o orçamento deve ser expresso de maneira clara, ordenada e completa, de modo que seu entendimento deverá ser acessível à sociedade, e não apenas pelos técnicos que o elaboram.

Princípio do Planejamento (Programação)

Com o advento do plano plurianual (PPA) na Constituição Federal de 1988, assim como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o princípio do planejamento ou da programação estabelece que **todas as**

projetos de gastos devam estar programados na Lei Orçamentária Anual (LOA). Por exemplo, a programação financeira pública é fundamentalmente estabelecida por meio de decreto que deve ser editado após a publicação dos orçamentos e que deve conter o cronograma de execução mensal de desembolso (**artigo 1º, parágrafo 1º e artigo 8º da LRF**).

Princípio da Anualidade (ou Princípio da Periodicidade)

Previsto no **artigo 34 da Lei 4.320/1964**, esse princípio informa que o orçamento deve ter vigência limitada no tempo, estabelecendo que o exercício financeiro coincida com o ano civil. De maneira específica, o princípio da anualidade informa que as receitas e despesas serão estabelecidas para o período de um ano.

Princípio da Exclusividade

O princípio da exclusividade informa que a lei do orçamento (LOA) não poderá tratar de matéria estranha ao orçamento, em outras palavras, a LOA tratará apenas de matérias orçamentárias (por exemplo, previsão de receitas e fixação de despesas). Em regra, não se incluem na lei de orçamento normas estranhas à previsão de receita e à fixação de despesa. Em resumo, o princípio da exclusividade surgiu com o objetivo de impedir que a lei de orçamento, em função da natural celeridade de sua tramitação no Poder Legislativo, seja utilizada como meio de aprovação de matérias que nada tenham haver com questões financeiras.

Princípio da Publicidade

Trata-se da aplicação do princípio da publicidade da administração pública, o qual está previsto no **artigo 37 da Constituição Federal**. Note que a **Constituição Federal** de 1988 estendeu esse princípio para matérias orçamentárias. Por exemplo, no **artigo 165, parágrafo 3º**, determina - se que o Poder Executivo deva publicar, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, o relatório resumido da execução orçamentária. Já o **parágrafo 6º do artigo 165** prevê que o projeto da lei orçamentária venha acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia. Além disso, a **Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)**, em seu **artigo 48**, ampliou bastante esse princípio orçamentário ao estabelecer que 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 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.

Princípio do Orçamento Bruto

Esse princípio, previsto no **artigo 6º da Lei 4.320/1964**, estabelece que as receitas e despesas devam ser demonstradas na LOA pelos seus valores totais, ou seja, sem deduções ou compensações. De maneira específica, o princípio do orçamento bruto determina que todas as parcelas da receita e da despesa devam aparecer no orçamento em seus valores brutos, sem qualquer tipo de dedução. Essa regra tem por objetivo impedir a inclusão, no orçamento, de importâncias líquidas, ou seja, a inclusão apenas do saldo positivo ou negativo resultante do confronto entre as receitas e as despesas de determinado serviço público.

Princípio do Equilíbrio Orçamentário

Sob esse princípio, a LOA deverá manter o equilíbrio contábil entre os valores de receita e de despesa. Em outras palavras, o orçamento público deve manter o equilíbrio entre as receitas estimadas e as despesas fixadas. De acordo com as regras da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Estado brasileiro deve pautar sua gestão fiscal pelo equilíbrio entre receitas e despesas, ou seja, não se busca mais o equilíbrio orçamentário formal, mas sim o equilíbrio das finanças públicas.

O Projeto de Lei em epígrafe cumpre o disposto no **§ 2º do artigo 165 da Constituição Federal** e no **inciso II do Art. 104, da Lei Orgânica do Município de Petrópolis**, além de atender aos dispositivos constitucionais e da legislação pertinente, apresenta os anexos exigidos pela **Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)**, conforme determinados pelo **artigo 4º, §§ 1º, 2º e 3º, deste diploma legal**.

A análise do projeto e seus anexos e as informações obtidas nas reuniões realizadas com representantes do Poder Executivo evidenciam que o **LDO 2023 vem ao encontro de uma gestão responsável dos recursos públicos, ao estabelecer as metas de receitas, despesas, resultados primário e nominal e montante da dívida pública**.

Ademais, a propositura, dentre outros temas, discorre sobre as metas e prioridades da Administração Municipal para o exercício de 2023; **dá orientações gerais para a elaboração da proposta orçamentária; trata da estrutura e organização do orçamento; define orientações relativas às despesas de pessoal e encargos e à execução orçamentária**.

Em complemento, destaca-se, que a norma em escrutínio nos **afigura revestida de constitucionalidade e legalidade**, pois por força da Constituição, os Municípios são dotados de autonomia política para legislar sobre

assuntos de interesse local, nos moldes do **Art. 30, inciso I, da Constituição Federal**, dispositivo com redação semelhante no **artigo 16, Carta Magna Municipal**.

Neste sentido, a presente propositura é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, conforme dispõe o **Art. 16, §1º, inciso II, da Lei Orgânica do Município de Petrópolis**.

Por fim, cabe à Câmara Municipal, com sanção do Prefeito, exceto quando se tratar de leis orgânicas, dispor sobre as matérias de competência do Município e, especialmente, votar os projetos de lei de diretrizes orçamentárias, o plano plurianual, o orçamento anual, bem como autorizar abertura de créditos suplementares e especiais, consoante ao disposto no **Art. 37 da LOMP**.

Diante exposto, nos manifestamos de forma **FAVORÁVEL** à sua apreciação em Plenário.

III – PARECER DAS COMISSÕES:

A Comissão Permanente de Finanças e Orçamento (Vogal) manifesta-se **FAVORAVELMENTE** à tramitação desta Proposição.

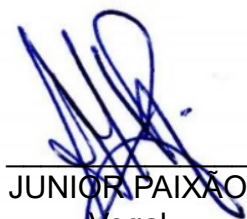
Sala das Comissões em 30 de Maio de 2022



FRED PROCÓPIO
Presidente



JÚNIOR CORUJA
Vice - Presidente



JUNIOR PAIXÃO
Vogal



MARCELO LESSA
Vogal



GIL MAGNO
Vogal