



ESTADO DE MATO GROSSO CÂMARA MUNICIPAL DE JUÍNA

PARECER JURÍDICO

Referência: Projeto de Lei nº 72/2017

Autor: Poder Executivo

Ementa: Dispõe sobre a Lei Orçamentária Anual – LOA do Município de Juína, Estado de Mato Grosso, que estima a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro de 2018, em conformidade com as disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e dá outras providências.

I- RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei n.º 72/2017, de iniciativa Poder Executivo municipal, que dispõe sobre a Lei Orçamentária Anual -LOA do Município de Juína, que estima a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro de 2018.

O texto foi encaminhado a este departamento jurídico, acompanhado dos anexos previstos no seu art. 4º, para lavratura de parecer jurídico quanto aos aspectos legais pertinentes à matéria.

É o relatório.

II- DA ANÁLISE JURÍDICA

1. Da Iniciativa, Competência, Espécie Normativa e Boa Técnica Legislativa

O projeto de lei em destaque versa sobre matéria de competência do Município em face do interesse local, encontrando amparo no art. 30, inciso I da Constituição Federal e no art. 14, VII, da Lei Orgânica do Município de Juína, que assevera:

Art. 14. Ao Município compete prover a tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

...

VII – elaborar o orçamento anual, o plurianual de investimentos e a lei de diretrizes orçamentárias, prevendo a receita e fixando a despesa, mediante planejamento municipal adequado;

Ademais, o Poder Executivo é autoridade competente para dar início ao referido projeto e adotou a espécie normativa adequada para o caso, posto que atende ao critério





ESTADO DE MATO GROSSO

CÂMARA MUNICIPAL DE JUÍNA

hierárquico das normas, por não haver disposição especial na Lei Orgânica Municipal e na Constituição Federal de 1988 que estabeleça espécie normativa diferenciada para a matéria posta.

Nesse sentido, a Constituição Federal prevê:

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

...

III- os orçamentos anuais.

Do mesmo modo, a Lei Orgânica do Município de Juína aduz:

Art. 83. Compete ao Prefeito, privativamente, entre outras atribuições:

...

VIII- enviar à Câmara Municipal o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstas nesta Lei Orgânica.

Mais a mais, sabe-se que compete ao Plenário desta Egrégia Casa de Leis realizar a apreciação do projeto mencionado, consoante determinação expressa do art. 32, II e VII do RI, razão pela qual, o projeto deverá ser a ele submetido.

Por fim, verifica-se que foi atendida a boa técnica legislativa, haja vista que foram atendidas as determinações da Lei Complementar nº 95/1998.

Sendo assim, quanto à competência, iniciativa, espécie normativa e boa técnica legislativa, esta parecerista OPINA, s.m.j. pela regular tramitação do projeto de lei em comento.

2. Da Lei Orçamentária Anual

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 165, versou sobre a existência de três leis orçamentárias no ordenamento jurídico pátrio, quais sejam: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), todas de iniciativa do Poder Executivo.

A LOA deve ser compatível com o PPA e com a LDO (art. 5º, Lei Complementar 101/00), pois tratará da concretização e execução das diretrizes, objetivos e metas do PPA, bem como das metas e prioridades contidas na LDO. Esta compatibilidade





ESTADO DE MATO GROSSO CÂMARA MUNICIPAL DE JUINA

poderá ser analisada pelo responsável contábil desta Casa Legislativa, caso os senhores solicitem, posto que ele é detentor de conhecimentos técnicos sobre a matéria.

Sobre o assunto, Thatiane Piscitelli assevera que “o PPA é a lei orçamentária mais abstrata de todas, já que trata dos grandes objetivos da Administração pelo prazo de quatro anos, enquanto a LOA é a mais concreta, pois tem a função de estabelecer, detalhadamente, as receitas e despesas públicas de um dado exercício” (Direito Financeiro Esquematizado. 5^a ed. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2015).

Feitas tais considerações iniciais, importante lembrar que no momento da elaboração da LOA o Poder Executivo deve se atentar para a inclusão dos anexos elencados no artigo 2º da Lei 4.320/64, que aduz:

Art. 2º. A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios da unidade, universalidade e anualidade.

§1º Integrarão a Lei de Orçamento:

- I- Sumário geral da receita por fontes e da despesa por funções de Governo;
- II- Quadro demonstrativo da Receita e Despesa segundo as Categorias Econômicas, na forma do Anexo nº I;
- III- Quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação;
- IV- Quadro das dotações por órgãos do Governo e da Administração.

Ao compulsar o PL 72/2017, verifiquei que os referidos anexos o acompanham, logo, atende aos mandamentos normativos expostos acima.

Além disso, para a elaboração da LOA o Poder Executivo deverá atender, ainda, as disposições normativas estatuídas no art. 22 da Lei 4.320/64, que estabelece que a proposta do Executivo deverá ser encaminhada ao Legislativo com **mensagem** contendo a exposição circunstanciada da situação econômico-financeira, documentada com:

- a) Demonstração da dívida fundada e flutuante;
- b) Saldos de créditos especiais, restos a pagar e outros compromissos financeiros exigíveis;
- c) Exposição e justificação da política econômica-financeira do governo;
- d) Justificação da receita e despesa, particularmente no tocante ao orçamento de capital.





ESTADO DE MATO GROSSO

CÂMARA MUNICIPAL DE JUINA

- e) Tabelas explicativas das receitas estimadas e das despesas fixadas em colunas distintas e para fins de comparação e,
- f) Quadros das dotações por órgãos do governo e da administração, quadro demonstrativo das receitas e dos planos de aplicação dos fundos especiais e quadro demonstrativo dos programas especiais de trabalho custeados por dotações globais, contendo obras a realizar e serviços a prestar, acompanhadas de justificação econômica, financeira, social e administrativa.

Conforme se nota, a mensagem do Projeto de Lei nº 72/2017 deveria ter sido composta de todos os itens citados anteriormente, mas como os senhores poderão observar a mensagem nº 079/2017, que acompanha o projeto, não abarca todos os conteúdos aludidos.

Além disso, o art. 165, §6º da CF/88 determina que o projeto da LOA será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, todavia, não consegui localizar tais informações no bojo do projeto de lei em commento.

Por fim, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/00), esclarece em seu artigo 5º que a LOA deverá conter:

- a) um anexo demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do Anexo de Metas Fiscais;
- b) ser acompanhado do documento a que se refere o §6º do art. 165 da CF, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;
- c) reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.
- d) Todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, sendo que o refinanciamento da dívida pública constará separadamente na lei orçamentária e nas de crédito adicional.

Ao analisar o PL nº 72/2017, verifiquei que os itens “a”, “b”, e “d”, não estão presentes em seu bojo, razão pela qual sugiro que os ilustres edis requeiram informações ao Poder Executivo acerca do não inclusão dos anexos referidos acima.





ESTADO DE MATO GROSSO

CÂMARA MUNICIPAL DE JUINA

Quanto ao item “a”, não vejo maiores problemas relacionados a sua ausência, posto que exigido para municípios com mais de 50.000 (cinquenta mil) habitantes, mas quanto aos demais (“b” e “d”), penso ser razoável solicitar informações acerca da ausência de tais documentos.

Feitos tais apontamentos, a Advocacia da Câmara Municipal, s.m.j., RECOMENDA aos membros da Comissão de Orçamento e Finanças, que solicitem parecer ou orientação técnica junto ao setor contábil desta Casa de Leis, para aferir a regularidade dos anexos fiscais aludidos, bem como que os ilustres edis requeiram ao Poder Executivo explicações para a não inclusão de alguns dos anexos mencionados.

3. Da Audiência Pública

A Lei Complementar 101/2000 trata, em seu artigo 48, da transparência na gestão fiscal. Em seu §1º, inciso I, informa que uma das formas de assegurá-la é através do “incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos”.

No mesmo sentido, a Lei Federal 10.257/2001, assevera:

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal (grifos nossos).

O orçamento participativo é um direito do cidadão, por se tratar de um importante instrumento de complementação da democracia representativa, pois com ela os cidadãos podem debater a destinação dos recursos públicos, podendo colaborar para a análise das prioridades de investimentos.

Acontece, todavia, que ao analisar o PL nº 72/2017 não localizei menção na mensagem nº 079/2017, acostada ao projeto, de que tais audiências foram realizadas. Também não há documentos que evidenciem a sua ocorrência, logo, sugiro que os ilustres edis solicitem ao Poder Executivo o envio ao Poder Legislativo de documentos hábeis a demonstrar a realização das audiências públicas aludidas.





ESTADO DE MATO GROSSO

CÂMARA MUNICIPAL DE JUÍNA

4- Do Prazo

Quando da elaboração das peças orçamentárias municipais deve-se atentar para a determinação contida na Lei Orgânica do Município, bem como as determinações estatuídas no Regimento Interno da Câmara Municipal acerca dos prazos para envio de tais Projetos de Lei.

Pois bem, de acordo com a Lei Orgânica do Município de Juína-MT e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Juína-MT, o prazo para envio da LOA é até o dia 30/09.

Ocorre, no entanto, que o Projeto de Lei nº 72/2017 foi protocolado no dia 19/10/2017, ou seja, após o decurso do prazo traçado pelos instrumentos normativos mencionados, consoante se infere pela redação expressa dos artigos 107, §6º II e 158, II, respectivamente. Vejamos:

. Lei Orgânica

Art. 107. Os projetos e lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pela Câmara Municipal, sendo aprovados por maioria absoluta de seus membros.

...
§ 6º Os projetos de lei que compõem as peças orçamentárias do município PPA (Plano Plurianual), LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e LOA (Lei Orçamentária Anual), serão encaminhadas a Câmara Municipal, nas seguintes datas:

...
III - LOA (Lei Orçamentária Anual), até 30/9 (grifos nossos).

Regimento Interno

Art. 158. Os projetos de lei que compõem as peças orçamentárias do município PPA (Plano Plurianual), LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e LDO (Lei Orçamentária Anual), serão encaminhadas à Câmara Municipal, para apreciação e votação nas seguintes datas:

...
III - LOA (Lei Orçamentária Anual), até 30/9 e, devolução aprovada até dia 22/12, (grifos nossos).





ESTADO DE MATO GROSSO CÂMARA MUNICIPAL DE JUÍNA

Conforme se nota, o Projeto de Lei deveria ter sido encaminhado pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo até o dia 30/09, mas isso não ocorreu, pois o protocolo desta Casa Legislativa aduz que o PL nº 72/2017 foi realizado no dia 19/10/2017.

Como consequência do referido atraso, o Regimento Interno da Câmara Municipal prevê em seu art. 158, § 1º o que segue:

Art. 158.

...

§1º. Se a Câmara não receber as propostas orçamentárias nos prazos mencionados, considerar-se-á como proposta a Lei Orçamentária vigente.

Percebam, ilustres vereadores, que ocorreu uma clara desobediência aos prazos traçados nos dispositivos citados alhures. Logo, deve-se aplicar, por consequência, o disposto no §1º, do art. 158 do RI.

5- Da Tramitação do Projeto de Lei

Sabendo-se que os ilustres edis não são vinculados ao parecer jurídico proferido por este departamento e considerando a eventualidade dele tramitar normalmente, irei proferir breves notas acerca da sua forma de tramitação e votação nesta Egrégia Casa de Leis.

Tal projeto de lei deverá seguir todas as formalidades previstas na Lei Orgânica Municipal, bem como as dispostas no Regimento Interno da Câmara Municipal de Juína-MT.

Deverá ser submetido ao crivo da Comissão Permanente de Legislação, Justiça e Redação Final (art. 51, I, “a” do RI), e da Comissão de Finanças e Orçamentos (art. 51, II, “e”, do RI), para emissão de parecer, conforme estabelecem os artigos 33, I e 107, § 1º da Lei Orgânica e o art. 53 do RI.

Por se tratar de Projeto de Lei Ordinária de iniciativa do Poder Executivo Municipal, ele deverá ser submetido ao Plenário para que este cumpra as determinações estabelecidas no art. 32, II do Regimento Interno da Câmara Municipal.

Importante mencionar o quórum para sua eventual aprovação, o qual encontra-se previsto no art. 107 da Lei Orgânica do Município de Juína, que aduz:





ESTADO DE MATO GROSSO CÂMARA MUNICIPAL DE JUINA

Art. 107. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pela Câmara Municipal, sendo aprovados por **maioria absoluta de seus membros**.

Importante salientar que tais orientações são meramente ilustrativas, haja vista que todos os dispositivos do Regimento Interno e da Lei Orgânica Municipal devem ser observadas durante a tramitação de projetos de leis nesta egrégia Casa de Leis.

III- CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, do ponto de vista de constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, esse Departamento Jurídico OPINA, s.m.j. pela INVIABILIDADE da tramitação do Projeto de Lei nº 72/2017 no âmbito do Poder Legislativo, consoante razões expostas anteriormente.

No que tange ao mérito, o Departamento Jurídico não irá se pronunciar, pois caberá aos vereadores, no uso da função legislativa, verificar a viabilidade da aprovação, respeitando-se para tanto, as formalidades legais e regimentais.

Importante salientar que a emissão de parecer por esse Departamento Jurídico não substitui os pareceres das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento. Dessa forma, a opinião jurídica não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não, pelos membros desta Casa de Leis.

É o parecer, s.m.j. das Comissões Permanentes e do Plenário desta Casa Legislativa.

Juína-MT, 06 de outubro de 2017.


Erica Moreira Pacheco
Advogada OAB/MT 22958/O
Portaria 19/2017