



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

PARECER AJL/CMT Nº 109/2019.

Teresina (PI), 27 de maio de 2019.

Assunto: Projeto de Lei nº 126/2019

Autor: Prefeito Municipal de Teresina

Ementa: “Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o Exercício de 2020, e dá outras providências”.

I – RELATÓRIO:

O insigne Prefeito Municipal de Teresina apresentou Projeto de Lei cuja ementa é a seguinte: “Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o Exercício de 2020, e dá outras providências”.

Em mensagem de nº 06/2019, o digníssimo proponente ressaltou que as diretrizes orçamentárias estabelecidas no anexo projeto de lei compreendem as prioridades e metas da Administração Pública Municipal, as diretrizes para elaboração e execução dos orçamentos do Município e suas alterações, a estrutura e organização dos orçamentos, as disposições relativas às despesas do Município com pessoal e encargos sociais, as disposições sobre alterações na legislação tributária do Município, as disposições relativas à dívida pública municipal, as diretrizes gerais para elaboração do Orçamento Popular e das Emendas Parlamentares, as disposições gerais e os anexos de metas fiscais e de riscos fiscais.

Por provocação do Departamento Legislativo, seguindo sistemática do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

É, em síntese, o relatório.

II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA:

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:

Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

(...)

§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação sobre o aspecto constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado.

§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá. (grifo nosso)

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento Municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica não substitui a manifestação das Comissões especializadas e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

III - EXAME DE ADMISSIBILIDADE:

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, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Verifica-se, ainda, a existência de mensagem contendo justificção por escrito, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

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.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

IV- ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL:

4.1) DA INICIATIVA LEGISLATIVA E OBSERVÂNCIA AO PRAZO CONSTITUCIONAL:

Preliminarmente, é oportuno verificar que o projeto de lei de diretrizes orçamentárias em comento obedece aos ditames estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88 e na Lei Orgânica do Município de Teresina - LOM, as quais preveem que as leis referentes às diretrizes orçamentárias são de iniciativa exclusiva do Poder Executivo. Nesse sentido, tem-se o disposto no art. 165, inciso II, CRFB/88 e no art. 71, inciso IV e no art. 150, inciso II, LOM, respectivamente:

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

(...)

II – as diretrizes orçamentárias; (grifo nosso)

Art. 71. Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

IV – enviar à Câmara Municipal projeto de lei do Plano Plurianual de Investimentos, projeto de lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual do Município previstos nesta lei, nos termos do art. 165, §9º, da Constituição Federal; (grifo nosso)

Art. 150. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

(...)

II – as diretrizes orçamentárias; (grifo nosso)

O projeto de lei ora em análise foi enviado a esta Casa Legislativa através da Mensagem nº 06/2019, de autoria do Prefeito Municipal de Teresina, estando, portanto, em conformidade com o exigido pelo ordenamento jurídico em vigor.

Ademais, ressalte-se que a proposição legislativa em referência obedece ao prazo previsto no art. 13, inciso II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Piauí, o qual estabelece que o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado ao Legislativo até 04 (quatro) meses do início do exercício



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa, senão vejamos:

Art. 13. Enquanto não vigorar a lei complementar a que se refere o art. 165, §9º, da Constituição Federal e 178, §10, desta Constituição, o Estado e os Municípios obedecerão às seguintes normas:

(...)

II - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado ao Legislativo até quatro meses do início do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;
(grifo nosso)

Portanto, como a lei complementar a que se refere o art. 165, §9º, da CRFB/88 ainda não foi editada pela União, deve-se notar que, segundo dispõe o art. 24, §3º, da CRFB/88, em virtude de tal omissão, os Estados e o Distrito Federal poderão exercer competência legislativa plena para atender as suas peculiaridades, razão pela qual prevalece a norma estadual supramencionada.

4.2) DA ANÁLISE ACERCA DOS ELEMENTOS COMPONENTES DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO:

O projeto de lei em análise dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2020 no Município de Teresina.

No que se refere à Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, destaque-se o teor do art. 165, §2º, da Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB/88, o qual estabelece que aludida lei orçamentária 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, bem como disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Com o escopo de elucidar a referida disposição constitucional, expõe-se as considerações de Augustinho Vicente Paludo:

Esse conceito pode ser detalhado para sua melhor compreensão:



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Metas: são partições dos objetivos que, mediante a quantificação física e financeira dos programas e projetos, permitem medir o nível de alcance dos objetivos.

Prioridades: A LDO reafirma a PPA as prioridades que a LOA deve contemplar em cada ano, mas essas prioridades não são absolutas, visto que existem outras despesas prioritárias: 1. obrigações constitucionais e legais; 2. manutenção e funcionamento dos órgãos/ entidades; 3. Obras inacabadas com execução física superior a 50%; 4. demais despesas priorizadas pela LDO. Incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; existem metas e prioridades também para as despesas de capital. Essas metas se referem ao exercício subsequente, haja vista que a execução orçamentária ocorrerá apenas naquele exercício.

Orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual: essa é a principal atribuição da LDO, haja vista a importância do Orçamento Público na vida de uma nação. Ela orienta não só a elaboração, mas também a execução do Orçamento Público no ano seguinte.

Disporá sobre as alterações na legislação tributária: as receitas tributárias são a principal fonte de financiamento dos gastos públicos. Assim, a criação de novos tributos, o aumento ou a diminuição de alíquotas etc. devem ser consideradas pela LDO. Na prática isso significa que devem ser consideradas todas as alterações na legislação tributária que irão impactar na arrecadação de recursos no exercício seguinte, cujo valor a maior oriundo dessas alterações será utilizado para autorizar um conjunto de despesas, que somente serão executadas se as alterações tributárias efetivamente ocorrerem e os recursos forem efetivamente arrecadados. Apesar dessa atribuição da CF/1988, a LDO não pode instituir, suprimir, diminuir ou aumentar alíquotas de tributos. (Paludo, Augustinho Vicente. Orçamento público, administração financeira e orçamentária e LRF. 7. ed. rev. e atual.- Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO: 2017. pg 89)

Ressalte-se também o art. 169, §1º, inciso II, da CRFB/88, o qual dispõe que a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Reproduzindo o mesmo teor dos dispositivos acima explanados, tem-se o disposto no art. 150, §2º, incisos I, II, III e IV, da Lei Orgânica do Município de Teresina - LOM. Eis a redação dos aludidos dispositivos, respectivamente:



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

CRFB/88

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

(...)

§ 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. (grifo nosso)

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: (Renumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (grifo nosso)

LOM

Art. 150. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

(...)

§ 2º As diretrizes orçamentárias compreenderão:

I - as prioridades da Administração Pública Municipal, da administração direta ou indireta, com as respectivas metas, incluindo a despesa de capital para o exercício financeiro subsequente;

II - orientação para elaboração da lei orçamentária anual;

III - alterações na legislação tributária;

IV - autorização para concessão de vantagens ou aumento de remuneração, criação de cargos ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a demissão de pessoal, a qualquer título, pelas unidades governamentais da administração direta, indireta ou fundacional, inclusive as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público Municipal, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (grifo nosso)



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Destarte, o capítulo II do referido projeto contempla as metas e prioridades estabelecidas pela Administração Pública Municipal, as quais estão em conformidade com o Plano Plurianual para o Quadriênio 2018/2021, quais sejam a Inclusão Social, Sustentabilidade Ambiental, Produtividade Econômica, Qualidade de Vida e Governança. Ao passo que os capítulos III e IV da proposta em apreço contêm orientações para elaboração na Lei Orçamentária Anual. Por sua vez, o capítulo VI da proposição legal dispõe sobre alterações na legislação tributária. É relevante mencionar também o art. 28, § 2º do presente projeto traz a autorização referida no art. 169, §1º da CRFB/88 e art. 150, § 2º, IV da LOM.

Ademais, importante salientar que a CRFB/88, por meio da Emenda Constitucional nº 86/2015, tornou obrigatória a execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais no limite definido em seu bojo. No mesmo sentido, tem-se a Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM.

Corroborando o explanado acima, destaque-se o teor do art. 166, §§9º, 11 e 18, da CRFB/88, do art. 152, §§ 9º, 10, 11 e 12, da LOM, inciso III, do Ato das Disposições Orgânicas Transitórias da Lei Orgânica do Município de Teresina, respectivamente:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

(...)

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

(...)

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

(...)



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

§ 18. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015) (grifo nosso)

Art. 152. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais suplementares e especiais serão apreciados pela Câmara Municipal, na forma do Regimento Interno.

§9º As emendas parlamentares individuais, previstas nas leis orçamentárias e destinadas aos Vereadores que se encontram no exercício do mandato, deverão ser:

I – aprovadas em valores numéricos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, na base de 1% (um por cento) da receita corrente líquida do município, referente ao exercício anterior; e

II – divulgadas oficialmente pelo Poder Legislativo Municipal.

§10. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais, de forma isonômica e equitativa, com programação incluída na Lei Orçamentária Anual, em percentual da receita corrente líquida definido nesta Lei Orgânica e na Lei de Diretrizes Orçamentárias do município.

§11. As indicações das emendas parlamentares individuais deverão obedecer ao prazo estipulado na Lei de Diretrizes Orçamentárias, a fim de constarem no Projeto de Lei Orçamentária Anual para a execução programada.

§12. Para os fins do disposto no §10 deste artigo, a execução da programação orçamentária e financeira será fiscalizada e avaliada pelos órgãos competentes quanto aos resultados obtidos, na forma da lei. (grifo nosso)

Conforme se depreende da análise do art. 24 e seguintes do projeto de lei em análise, verifica-se que foram observadas as exigências estabelecidas nos dispositivos acima transcritos, haja vista que em seu bojo é previsto o valor estimado das emendas parlamentares individuais, correspondendo a 1% (um por cento) da receita corrente líquida do Município concernente ao exercício anterior, bem como é definido o prazo em que cada parlamentar deverá cadastrar suas indicações de emendas parlamentares individuais junto ao Sistema de Cadastro de Indicações de Emendas Parlamentares Individuais - SECIEPI.

Além disso, importante destacar que a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000) trouxe inovações à Lei de Diretrizes



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Orçamentárias, trazendo outras exigências a serem também observadas, conforme se depreende da análise dos dispositivos abaixo transcritos:

Lei Complementar nº 161/2000 (LRF):

Seção II

Da Lei de Diretrizes Orçamentárias

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:*

(i) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

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.

§ 2º 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. (grifo nosso)

(...)

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

(...)

III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:

a) (RETIDO)

b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos. (grifo nosso)

Acerca das disposições legais constantes na LRF, é pertinente se valer das lições doutrinárias para melhor compreender as exigências trazidas. A esse propósito, escreveu Marcus Abraham sobre a matéria:

Porém, indo além do conteúdo previsto pela Constituição, a LRF estabeleceu que a LDO deverá também prever: a) equilíbrio entre receitas e despesas; b) critérios e forma para limitação de empenho, ou seja, contingenciamento de dotações quando a evolução da receita comprometer os resultados orçamentários pretendidos; c) regras para avaliar a eficiência das ações desenvolvidas; d) condições para subvencionar financeiramente instituições privadas e entes da Administração indireta; e) critérios para início de novos projetos; f) percentual da receita corrente líquida que será retido como Reserva de Contingência.

A LRF estabeleceu que a LDO deverá possuir também dois anexos (e uma mensagem de encaminhamento):

I – Anexo de Metas Fiscais, contendo: 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



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

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) aos 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; II – 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; (ABRAHAM, Marcus. Curso de direito financeiro brasileiro. Rio de Janeiro: Forense, 2018.pg 434)

Sobre o assunto, merecem destaque também as considerações da jurista Tathiane Piscitelli, conforme se verifica a seguir:

De outro lado, a LRF dispõe largamente sobre os objetivos e características da LDO em seu artigo 4º; além das exigências constitucionais, a lei disporá sobre:

- i. o equilíbrio entre receitas e despesas;*
- ii. os critérios e forma de limitação de empenho, nos casos de haver a necessidade de reduzir despesas ou em virtude do excesso de endividamento, ou por conta do não atingimento das metas de resultado fixadas na LDO;*
- iii. as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;*
e
- iv. as condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.*

O § 3º do artigo 4º da LRF ainda prescreve a necessidade de a LDO conter um Anexo de Riscos Fiscais, cujo objetivo será não apenas avaliar os possíveis passivos contingentes da Administração e os outros riscos que possam ter efeitos danosos sobre as contas públicas, como também informar quais providências deverão ser tomadas na hipótese de as contingências previstas virem à tona.

Para além do Anexo de Riscos Fiscais, a LRF estabelece normas relativas ao projeto da LDO indicando elementos que, necessariamente, deverão estar presentes por ocasião de seu envio ao Poder Legislativo e que, uma vez aprovados, integrarão o corpo da lei. Segundo dispõe o § 1º do artigo 4º, referido projeto será integrado por um Anexo de Metas Fiscais, no qual serão estabelecidas as metas anuais relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício ao qual a LDO se referir e também para os dois outros seguintes.

Como forma de reafirmar a consistência dos objetivos então fixados, estabelece o § 2º, inciso II que o demonstrativo das metas anuais deverá ser instruído com memória e metodologia de cálculo que, a um só tempo, sejam capazes de justificar os resultados pretendidos, que serão comparados com as metas fixadas nos três exercícios anteriores, e, ademais, de evidenciar a



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

consistência das metas atuais com as premissas e os objetivos da política econômica nacional. Trata-se, portanto, de assegurar que o conteúdo do Anexo de Metas Fiscais não seja aleatório ou desconectado da realidade econômica e financeira do país.

C § 2º, portanto, detalha ainda mais o conteúdo do referido anexo. Nesse sentido, também estabelece que o Anexo de Metas Fiscais deverá conter não apenas as metas fiscais para o futuro, mas igualmente contemplará a avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior (inciso I) e a evolução do patrimônio líquido nos últimos três exercícios, com destaque para o destino da receita obtida com a alienação de ativos (inciso III).

Além disso, estabelece que o anexo irá realizar a avaliação da situação financeira e atuarial dos fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial e também dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (inciso IV).

Finalmente, determina que haja outro demonstrativo: aquele quanto à estimativa e compensação de renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

Essa descrição dos dispositivos que contemplam o Anexo de Metas Fiscais deixa claro que referido documento tem por objetivo primordial estabelecer os resultados financeiros pretendidos para o futuro e tal é alcançado não apenas pela previsão genérica de números, mas especialmente pela comparação das metas atuais com aquelas estabelecidas no passado, além de prever a necessidade de avaliação tanto do patrimônio líquido atual do ente quanto de obrigações cuja realização não se dará imediatamente (como os programas de natureza atuarial).

Trata-se, portanto, de documento que prima pela consistência passada e futura em relação aos dados apresentados e deve ser visto como um importante instrumento de controle para a elaboração do orçamento. (Piscitelli, Tainiane. Direito financeiro. 6ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: MÉTODO, 2018. pg 65)

Nessa linha de inteligência, atendo-se especificamente aos anexos que devem constar na lei de diretrizes orçamentárias, qual seja anexo de metas fiscais e anexo de riscos fiscais, Sávio Nascimento, ao tecer comentários sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal, esclarece o seguinte:

O Anexo de Metas Fiscais (AMF) estabelece metas anuais em valores correntes (atualizados por um índice) e constantes relativas a:

- Receitas.*
- Despesas.*
- Resultado nominal.*
- Resultado primário.*



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

• *Montante da dívida pública.*

Essas metas são estabelecidas para 3 (três) exercícios, sendo para o exercício que se referir e para os 2 (dois) seguintes.

Em síntese, o AMF busca uma situação favorável entre a receita pública e a despesa pública, visando a sustentabilidade das finanças públicas.

Esse demonstrativo evidencia a consistência das metas anuais com as premissas e os objetivos da política econômica nacional. Essa consistência é explicada, por exemplo, no caso de uma política econômica pautada em uma política fiscal contracionista, situação em que haverá uma meta maior de resultado primário (mais receitas primárias), cujo contexto fiscal é consistente com o objetivo econômico de arrocho fiscal.

O AMF se preocupa com a preservação do patrimônio público ao destacar os recursos originados da alienação de bens e direitos públicos (ativos públicos). Como exemplo de origem desses recursos, citam-se as privatizações.

O AMF trata da situação financeira e atuarial dos sistemas públicos de previdência e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), objetivando avaliar a sustentabilidade desses sistemas e do FAT. Cabe destacar que o orçamento da seguridade social opera normalmente em déficit, ou seja, a despesa com seguridade social é maior do que a receita. Cabe lembrar que os fundos públicos são abrangidos pela LRF, e o AMF trata da avaliação da situação financeira e atuarial desses públicos.

O AMF se preocupa com o equilíbrio das contas públicas ao tratar da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado. Cabe destacar que uma das condições para que ocorra a renúncia de receitas ou aumento de despesas é que esses atos de renúncia não afetem as metas de resultados fiscais (inciso I do art. 14 e § 2º do art. 17).

O Anexo de Riscos Fiscais (ARF) avalia duas situações (riscos) que podem impactar as despesas públicas:

a) Passivos contingentes: são obrigações que dependem de alguma condição para que se concretizem, como despesa. Exemplo: Contingências trabalhistas que dependem de uma decisão judicial desfavorável para a Fazenda Pública.

b) Outros riscos capazes de afetar as contas públicas: esses riscos são divididos em dois tipos:

b.1) risco orçamentário: ocorre no caso de frustração da arrecadação da receita (queda dos ganhos) ou aumento de despesa orçada a menor ou criação de despesa não fixada (aumento dos gastos), o que provoca um desequilíbrio da execução do orçamento.

Exemplos de risco orçamentário: arrecadação de tributos realizada a menor, restituição de tributos realizada a maior, existência de enchentes, epidemias;

b.2) risco da dívida pública: ocorre no caso de aumento do valor da dívida pública devido a situações externas à administração da dívida. Essas situações são verificadas em razão de: b.2.1) aumento da taxa de câmbio ou do índice de inflação quando a dívida é indexada a essas variáveis econômicas (pós-fixada). Cabe lembrar que tanto a variação cambial da dívida, quanto a variação monetária da dívida são despesas, provocando,



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

assim, desequilíbrio do orçamento; b.2.2) passivos contingentes, que são dívidas cuja existência depende de acontecimentos imprevisíveis, como no caso de uma decisão judicial desfavorável para o governo.

O ARF deve informar sobre as providências a serem tomadas, caso os riscos de desequilíbrio (problema) nas contas públicas se concretizem; uma medida que pode ser indicada como uma providência (solução) é a destinação da reserva de contingência (dotação orçamentária) ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos (alínea b do inciso III do art. 5o).

Cabe destacar que, ao contrário do ARF, a LRF não define para qual exercício os riscos são estabelecidos -- situação óbvia, uma vez que ao tratar de possibilidades não se pode definir o momento (quando) certo em que ocorrerá.

Em síntese, o ARF trata de situações que podem desequilibrar as contas públicas, bem como das providências a serem tomadas ao concretizar essas situações. (Nascimento, Sano. Lei de responsabilidade fiscal. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. Pg 41-43)

A par disso, Augustinho Vicente Paludo versa ainda sobre o cálculo para aferir o cumprimento das metas fiscais a seguir:

É a LDO quem estabelece as metas fiscais a serem cumpridas pelos governos. O cálculo que possibilita a aferição do cumprimento dessas metas de resultados nominal e primário, citadas no art. 4º, § 1º, pode ser assim especificado:

O Resultado Primário é obtido mediante o somatório das receitas primárias (menos) o somatório das despesas primárias - excluindo-se as despesas com juros da dívida pública. Pode ser sintetizado no seguinte cálculo: receitas não financeiras (menos) despesas não financeiras.

O resultado primário avalia o comportamento fiscal do Governo e revela se ele está respeitando os limites orçamentários do exercício (receitas X despesas não financeiras).

O Resultado Nominal, por sua vez, inclui as despesas com juros e correção monetária (se houver). Pode ser sintetizado no seguinte cálculo: receitas não financeiras (mais) receitas de juros (menos) despesas não financeiras (mais) despesas com juros.

E o resultado nominal que definirá se o ente governamental necessita recorrer a novos financiamentos ou não. Se o resultado nominal for positivo o governo poderá reduzir o endividamento público ou aplicar o excedente em novos investimentos; se o resultado for negativo o governo terá que recorrer a novos empréstimos para atender aos compromissos, aumentando o endividamento. (Paludo, Augustinho Vicente Orçamento público, administração financeiro e orçamentária e LRF. 7. ed. rev. e atual.- Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO. 2017. pg 95)

No que tange às exigências constantes na LRF, verifica-se que consta no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para o Exercício de 2020:



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

- 1) O anexo de riscos fiscais, demonstrando os riscos que podem impactar as despesas públicas, bem como as providências cabíveis;
- 2) O anexo de metas fiscais, em valores correntes e constantes, devidamente, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, elencando receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes, além de avaliar o cumprimento das metas relativas ao ano anterior, apresentar a evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos; avaliar a situação financeira e atuarial regime próprio de previdência dos servidores públicos e demonstrar a estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado

Outro aspecto que deve ser observado é a realização de audiência pública prévia acerca da proposta (LDO), nos moldes daquilo que prevê a Lei de Responsabilidade Fiscal, *in verbis*:

Art. 48. 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.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

A Lei 10.257/2001, que versa sobre o Estatuto da Cidade, também contempla essa previsão, segundo se verifica a seguir:

Art. 41. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata o inciso f do inciso III do art. 40 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.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Nesse sentido, notadamente acerca da tramitação da LDO, Augustinho Vicente Paludo assevera a necessidade de realização de audiência pública antes da votação e aprovação da proposta:

Na tramitação legislativa, o projeto de LDO é encaminhado à CMPOF (CMO) e percorre o seguinte roteiro: Realização de Audiências Públicas, Elaboração de Notas Técnicas e Informativos para subsidiar a apreciação do projeto, Parecer Preliminar, Emendas ao Projeto de LDO, Comitê de Admissibilidade das Emendas, Parecer final da CMO, Votação e Aprovação (Paludo, Augustinho Vicente. Orçamento público, administração financeira e orçamentária e LRF. 7. ed. rev. e atual.- Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO; 2017. Pg 88)

Desta sorte, entende-se que a participação popular trata-se de condição preliminar obrigatória à aprovação pela Câmara Municipal do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei de Orçamento Anual. Com o desiderato de atender esse requisito, foi realizada audiência pública, nos termos regimentais, nessa Casa Legislativa.

Dessa forma, conclui-se que a proposição legislativa em comento está em conformidade com o ordenamento jurídico.

V – CONCLUSÃO:

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa opina pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária ora tratado por não vislumbrar vício de inconstitucionalidade que obsta a sua normal tramitação.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.

Denise C. G. Maciel
DENISE CRISTINA GOMES MACIEL
Assessora Jurídica Legislativa
Mat. 06356-0 CMT