ESTUDO TÉCNICO
PARA A COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO

PROJETO DE LEI N.º 180/2021
MENSAGEM N.º 12/2021

EMENTA: "Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2022 e dá outras providências".

Autor: Executivo Municipal

Autoria: Artur Neiva Machado
Função: Analista de Tramitação
Comissão de Finanças Orçamento e Fiscalização

ESTUDO
TÉCNICO
PLE Nº. 180/2021

MAIO/2021

O conteúdo deste trabalho não representa a posição da Coordenação das Comissões, tampouco da Câmara Municipal de Salvador, sendo de exclusiva responsabilidade de seus autores.

ESTUDO TÉCNICO DO PLE Nº 180/2021

1 CONTEXTUALIZAÇÃO

A Lei Orgânica do Município de Salvador (LOM) e o Regimento Interno (RI) da Câmara Municipal (Resolução 910/1991), em seus artigos 163, § 1º, I e 68, III, “a”, respectivamente, preveem que compete à Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização a análise técnica dos aspectos orçamentários e financeiros das matérias a ela apresentadas.

De acordo com o primeiro dispositivo (art. 163, § 1º, I da LOM), os Projetos de Lei relativos ao Plano Plurianual, às Diretrizes Orçamentárias, à proposta do Orçamento Anual e aos créditos adicionais serão apreciados pela Câmara Municipal, na forma do Regimento Interno, cabendo à Comissão Permanente de Finanças examinar e emitir parecer sobre tais proposições.

O segundo (68, III, “a” do RI) estabelece que é a atribuição das Comissões o exame técnico dos assuntos submetidos a seu estudo e parecer, de acordo com a competência atribuída a cada qual, competindo à Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização emitir parecer sobre a proposta de Orçamento Anual – LOA do Executivo Municipal, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Plano Plurianual – PPA.

Além disso, a Lei Orgânica do Município também prevê que o prazo para que o Poder Executivo envie ao Legislativo a proposta orçamentária para o exercício do ano seguinte será até o dia 15 do mês de maio de cada ano (art. 161, § 6º, II). Por seu turno, nos exatos termos do art. 35, § 5º do mesmo diploma normativo, “o primeiro período de cada Sessão Legislativa não será interrompido sem a aprovação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO”.

2 ORGANIZAÇÃO E COMPOSIÇÃO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA

O conteúdo da LDO é estabelecido em dispositivos da Constituição Federal e, a partir de 2000, passou a ser disciplinado também por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar n.º 101/2000). Inclusive, com “a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000, a LDO recebeu

novos e importantes conteúdos, o que lhe proporcionou uma posição ainda mais destacada no conjunto dos instrumentos de gestão pública" (GIACOMONI, 2019).

Conforme prevê a Constituição Federal (art. 165, § 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).

De maneira similar, a Lei Orgânica do Município de Salvador prevê que a Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública municipal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, que orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de fomento (art. 161, § 3º).

Complementando as disposições sobre o tema, estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal que, além de atender ao § 2º do art. 165 da Constituição da República, a LDO disporá também sobre equilíbrio entre receitas e despesas; 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; normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas (art. 4º, I, "a", "b", "e" e "f").

Além disso, integrarão também o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, segundo a LRF, o Anexo de Metas Fiscais e o de Riscos Fiscais.

No primeiro 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.

Ademais, nesse 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.

No anexo de Riscos Fiscais, por sua vez, serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

3 EMENDAS AO PROJETO DA LDO

Conforme salienta JAMES GIACOMONI (2012, p. 272), durante o processo legislativo das matérias orçamentárias, os integrantes das casas Legislativas cumprem variada agenda. Essa agenda envolve, dentre outras coisas, estudos e análises, discussões e consultas, solicitações de informações e participação em audiências públicas realizadas com autoridades e especialistas com o objetivo de esclarecer a matéria em apreciação. A síntese de todo o trabalho está particularmente representada nas emendas propostas pelos parlamentares que, de forma similar ao projeto do Poder Executivo, serão objeto de avaliação e parecer.

No que concerne especificamente às emendas parlamentares à LDO, estas submetem-se, assim como ocorre com as demais peças orçamentárias, à obrigatoriedade de guardar pertinência lógica com a proposição principal e de obedecer a técnica legislativa, bem como de observar a limitação temporal para sua apresentação à Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização (art. 163, §5º da LOM).

Além dessas previsões, a Lei Orgânica do Município estabelece ainda, no seu art. 163, § 4º, uma condicionante especial para aprovação de emendas à LDO: a compatibilidade com o Plano Plurianual.

Em âmbito municipal, o art. 163 da Lei Orgânica, repetindo por simetria o que prevê a Carta Federal quanto à capacidade legislativa de emendar o projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias, dispôs o seguinte:

> Art. 163. Os Projetos de Lei relativos ao Plano Plurianual, às Diretrizes Orçamentárias, à proposta do Orçamento Anual e aos créditos adicionais serão apreciados pela Câmara Municipal, na forma do Regimento Interno, respeitados os dispositivos deste artigo.
> § 2º As emendas só serão apresentadas perante a Comissão de Finanças, que sobre elas emitirá parecer escrito, sendo apreciadas pelo Plenário da Câmara, na forma regimental.

Como se vê, de acordo com o § 2º supracitado, tais emendas só serão apresentadas perante a Comissão de Finanças, que sobre elas emitirá parecer escrito, sendo posteriormente apreciadas pelo Plenário da Câmara, na forma regimental.

4 TÉCNICA LEGISLATIVA

A Supervisão de Análise e Pesquisa, no seu relatório acostado à fl. 27 dos autos do projeto físico (constante no sistema legislativo informatizado da Casa), observou que, em análise do texto normativo da proposta orçamentária em apreciação, verificou-se possível equívoco na referência feita no §5º do art. 2º do projeto, uma vez que essa remissão faz menção ao art. 8º §4º, da Lei Complementar nº 101/2000.

No entanto, o dispositivo mencionado (art. 8º da LC 101/2000) possui apenas *caput* e parágrafo único, não constando em sua redação o citado § 4º.

Dessa forma, conforme já indicado no supracitado relatório, o objetivo do Poder Executivo talvez fosse fazer referência ao art. 9º, §4º da referida Lei

Complementar, diante da aparente pertinência temática entre este dispositivo e o §5º do art. 2º do PLDO.

Sendo assim, em consonância com o que dispõe a Lei Complementar 95/1998, que prescreve a boa técnica legislativa, **sugere-se a adequação da remissão ora apresentada por meio de emenda incluída no parecer a ser emitido por esta Comissão.**

5 CONSIDERAÇÕES GERAIS

Pelo exposto, percebe-se a competência da Câmara Municipal e da sua Comissão de Finanças para apreciar tecnicamente o tema. Ademais, deve-se ter em mente a organização e o conteúdo da proposta em análise, obedecidas as regras estabelecias nos citados instrumentos normativos, notadamente o que dispõem a Constituição Federal, a Lei Orgânica do Município, a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Regimento Interno da Casa, além de sua adequação ao Plano Plurianual.

Por fim, a apresentação de emendas deve observar a previsão do art. 163 da LOM e seu correspondente na Constituição Federal, observado o papel da Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização nessa fase do processo legislativo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 16 de março de 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei Complementar n.º 95 de 26 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. Casa Civil da Presidência da República. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm>. Acesso em: 19 de maio de 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei Complementar n.º 101 de 4 maio 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF**. Diário Oficial da União. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2000. Brasília, 24p, maio 2000.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei n.º 4.320 de 17 de março de 1964**. Casa Civil da Presidência da República. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 06 de outubro de 2020.

CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR. **Regimento Interno**. Resolução 910, de 1991. Salvador, 1991.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 16ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

_____. **Orçamento Governamental: teoria, sistema, processo**. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2019.

MARTINS, Ives Gandra da Silva, NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal.** 6 . ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

OLIVEIRA, Weder de. **Curso de Responsabilidade Fiscal: direito, orçamento e finanças públicas**. 2ª. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro: teoria da constituição financeira**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.