



PARECER JURÍDICO AJ 000/2023

OF. 015/2023/CJEF. SOLICITAÇÃO PARECER JURÍDICO SOBRE O PROJETO LEI 043/2023, DE AUTORIA DO PODER EXECUTIVO, ESTIMA A RECEITA E FIXA A DESPESA DO MUNICÍPIO DE SÃO PEDRO DA CIPA/MT, PARA O EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2024, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

I. RELATÓRIO

Submete-se a esta Assessoria Jurídica Projeto de Lei n.º 043/2023 que “estima a RECEITA e fixa a DESPESA do Município de São Pedro da Cipa, Estado de Mato Grosso, para o exercício de 2.024.

Instruem o pedido, no que interessa: (i) Ofício 349/GAB/PMSPC/2023; (ii) Mensagem ao Projeto de Lei nº 043/2023 e (iii) Minuta do Projeto de Lei n.º 043/2023, de 11 dezembro de 2023.

Veio para parecer no dia 12 de dezembro de 2023.

É a síntese do necessário. Passo a opinar.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Primeiramente, importante destacar que o exame da Assessoria Jurídica cinge-se tão-somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores competentes.



ADVOCACIA

II.I – Da Constitucionalidade

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1.988 dispõe, em seu artigo 24, as competências concorrentes, dentre as quais, o inciso I traz a competência legislante acerca do Direito Financeiro:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente

sobre:

I - Direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; (...)

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário. – destacamos.

Neste sentido cabe à União editar as normas gerais (§1º do supracitado artigo) e, neste mister, incumbe estados-membros a suplementação (§2º do supracitado artigo).

No que concerne aos Municípios, de acordo com o artigo 30, incisos I e II, também da Carta Magna, disciplina a questão de acordo com suas peculiaridades locais:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Ainda sob o aspecto da Constituição da República Federativa do Brasil de 1.988, disciplina o artigo 165:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais. - grifamos.

(...)



ADVOCACIA

§ 5º **A lei orçamentária anual compreenderá:**

I - o **orçamento fiscal** referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o **orçamento da seguridade social**, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

§ 6º **O projeto de lei orçamentária 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.**

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 8º **A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei. – grifamos.**

Neste sentido foi reproduzido no texto da Constituição do Estado de Mato Grosso:

Art. 162 Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais do Estado.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Estadual para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como a redução das desigualdades inter-regionais segundo critérios populacionais.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá, justificadamente, sobre alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.



ADVOCACIA

§ 3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

§ 4º Os planos e programas estaduais e setoriais serão elaborados em consonância com plano plurianual e apreciados pela Assembleia Legislativa. § 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes do Estado, seus fundos, órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta;

II - o orçamento de investimento das empresas em que o direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento de seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da Administração Pública direta ou indireta bem como os fundos instituídos e mantidos pelo Poder Público.

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado, sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei federal.

§ 8º As operações de crédito por antecipação de receita, a que alude o parágrafo anterior, obedecerão ao estatuído pelo inciso III do artigo 167 da Constituição Federal e serão liquidadas no próprio exercício financeiro⁷². (EC 07/93)

§ 9º A previsão de receita e a fixação da despesa no projeto e na lei orçamentária devem refletir com fidedignidade a conjuntura econômica e a política fiscal do Estado de Mato Grosso. (EC 69/14)

Também a Lei Orgânica do Município de São Pedro da Cipa disciplina que:

Art.33. Cabe a Câmara Municipal com a Sanção do prefeito cabe, dispor sobre todas as matérias da Competência do município, especialmente sobre:

II- Plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operação de crédito e dívida pública;



Art. 101. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

III – Os orçamentos anuais.

§ 3º - A lei orçamentária anual compreenderá:

I – O orçamentário referente aos poderes do município, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público Municipal;

II – O orçamento de investimento das empresas em que o município, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direta a voto; (se houver)

§ 4º - Os planos e programas setoriais serão elaborados em consonância com o plano plurianual e o plano diretor e apreciado pela Câmara Municipal.

Para melhor salientar a matéria em questão, A Lei Orgânica do Município, dispõe no art. 79, assim vemos:

Art. 79. Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:

X – Enviar à Câmara Municipal os Projetos de lei relativos ao plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual do município;

Nesta senda, conforme se depreende dos dispositivos colacionados, compete ao Poder Legislativo a apreciação do Projeto de Lei Orçamentária Anual.

II.2 - Da Lei Orçamentária Anual

A União, no exercício de sua competência para editar normas gerais, editou a Lei Complementar n.º 101 de 2.000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), dispondo, em seu artigo 5º, acerca das exigências da Lei Orçamentária Anual, assim vemos:

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:



ADVOCACIA

I - conterá, em anexo, **demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º;**

II - **será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;**

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) (VETADO)

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

§ 1º Todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da lei orçamentária anual.

§ 2º O refinanciamento da dívida pública constará separadamente na lei orçamentária e nas de crédito adicional.

§ 3º A atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada não poderá superar a variação do índice de preços previsto na lei de diretrizes orçamentárias, ou em legislação específica.

§ 4º É vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada.

§ 5º A lei orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão, conforme disposto no § 1º do art. 167 da Constituição.

§ 6º Integrarão as despesas da União, e serão incluídas na lei orçamentária, as do Banco Central do Brasil relativas a pessoal e encargos sociais, custeio administrativo, inclusive os destinados a benefícios e assistência aos servidores, e a investimentos.

Para complementar o assunto, ainda há a Lei Nacional n.º 4.320 de 1.964, recepcionada com status de Lei Complementar e, ao longo de seu texto, prevê matérias adstritas à Lei Orçamentária Anual, assim vejamos:

Art. 26. A proposta orçamentária conterá o programa anual atualizado dos investimentos, inversões financeiras e transferências previstos no Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital.



ADVOCACIA

Art. 27. As propostas parciais de orçamento guardarão estrita conformidade com a política econômica-financeira, o programa anual de trabalho do Governo e, quando fixado, o limite global máximo para o orçamento de cada unidade administrativa.

Art. 28 As propostas parciais das unidades administrativas, organizadas em formulário próprio, serão acompanhadas de:

I - tabelas explicativas da despesa, sob a forma estabelecida no artigo 22, inciso III, letras d, e e f;

II - justificativa pormenorizada de cada dotação solicitada, com a indicação dos atos de aprovação de projetos e orçamentos de obras públicas, para cujo início ou prosseguimento ela se destina.

Art. 29. **Caberá aos órgãos de contabilidade ou de arrecadação organizar demonstrações mensais da receita arrecadada, segundo as rubricas, para servirem de base a estimativa da receita, na proposta orçamentária.**

Parágrafo único. Quando houver órgão central de orçamento, essas demonstrações ser-lhe-ão remetidas mensalmente.

Art. 30. A estimativa da receita terá por base as demonstrações a que se refere o artigo anterior à arrecadação dos três últimos exercícios, pelo menos bem como as circunstâncias de ordem conjuntural e outras, que possam afetar a produtividade de cada fonte de receita.

Art. 31. As propostas orçamentárias parciais serão revistas e coordenadas na proposta geral, considerando-se a receita estimada e as novas circunstâncias.

Art. 32. Se não receber a proposta orçamentária no prazo fixado nas Constituições ou nas Leis Orgânicas dos Municípios, o Poder Legislativo considerará como proposta a Lei de Orçamento vigente. - **grifamos.**

Neste sentido, percebe-se que a Lei Orçamentária Anual prevê as receitas e fixa as despesas, de acordo com o estabelecido na Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Plano Plurianual.

Portanto, o presente Projeto de Lei, com seus respectivos anexos, buscou cumprir os requisitos constitucionais e legais transcritos, bem como observado as previsões do artigo 102, da Lei Orgânica do Município São Pedro da Cipa/MT.

III. PARECER



Consigna-se, por oportuno que todo o exposto se trata de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo consequente aprovação. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *in verbis*:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.) Sem grifo no original.

Diante do exposto, não se vislumbra óbice ao prosseguimento do Processo Legislativo, uma vez que o respeito aos artigos transcritos da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como da Constituição da República Federativa do Brasil de 1.988 é de responsabilidade do Executivo Municipal.

É o parecer, salvo melhor juízo das Comissões Permanentes e do Plenário desta Casa de Leis.

São Pedro da Cipa/MT, 13 de dezembro de 2023.



RAFAEL SOUZA NUNES
OAB/MT 14.676
Câmara Municipal de São Pedro da Cipa/MT