



Número do Processo: 75/21.

Comissão de Constituição, Justiça e Redação.

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR. INSTITUI A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS, QUE DISPÕE SOBRE AS DIRETRIZES GERAIS PARA A ELABORAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA DE 2022. OBSERVÂNCIA DO REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA. OBSERVÂNCIA DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO. CONSTITUCIONALIDADE.

1 – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei Complementar de autoria do Prefeito que “institui a Lei de Diretrizes Orçamentárias, que dispõe sobre as diretrizes gerais para a elaboração da Lei Orçamentária de 2022 e dá outras providências”.

2 – FUNDAMENTAÇÃO

2.1 – DA CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE MATERIAL DO PROJETO

A Constituição Federal de 1988, nos incisos de seu artigo 165, preceitua que leis de iniciativa do Executivo estabelecerão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. Em relação a essa 2^a (segunda) espécie, explica Harrison Leite (Manual de Direito Financeiro, 5^a edição, 2016, p.137) que:

A LDO surgiu por meio da Constituição Federal de 1988, como elo entre o planejamento (PPA) e o operacional (LOA). Assim, enquanto o PPA tem o seu objetivo voltado para o planejamento estratégico do governo, a LDO tem o conteúdo voltado para o seu planejamento operacional, de curto-prazo.

O § 2º do dispositivo supramencionado determina que 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.

Além disso, segundo o inciso I do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), a LDO disporá 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.

Esta Lei também conterá normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos e demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

Ademais, a propositura observou o art. 4º da LRF, que, em seus parágrafos trazem a exigência de a LDO conter Anexo de Metas Fiscais, estabelecendo as metas anuais, avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior, demonstrativo das metas anuais, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, evolução do patrimônio líquido e avaliação da situação financeira e atuarial.

Sendo assim, como a proposta observou esses dispositivos, ela é materialmente constitucional e legal. Além disso, não afrontou qualquer preceito ou princípio da Carta Magna e do restante do nosso ordenamento jurídico; pelo contrário: visa a concretizar os seus mandamentos, já que compete ao Executivo enviar ao Legislativo o Projeto de LDO anual.

2.2 – DA COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR ACERCA DA MATÉRIA

Segundo Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo, “a repartição constitucional de competências é a técnica utilizada para distribuir entre as pessoas políticas de um Estado do tipo federativo as diferentes atividades de que ele é incumbido” (Direito Administrativo Descomplicado, 25. ed., 2017, p. 832). Isso, é claro, com o intuito de gerar um certo grau de equilíbrio entre as diferentes entidades que compõem a República brasileira.

Em nosso país, a nossa Lei Maior fixou atribuições à União, aos Estados e Distrito Federal e aos Municípios. Buscando a forma como o tema aqui discutido é tratado no texto constitucional, percebemos que o seu art. 24, inciso I, estipula que compete à União, Estados e Distrito Federal legislar concorrentemente sobre direito financeiro.

Essa competência também é atribuída aos Municípios, pois eles podem legislar sobre assunto de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber (art. 30, I e II da Constituição Federal). Ora, a instituição da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro seguinte se amolda a esses dispositivos constitucionais.

Destarte, é permitido que a proposta verse sobre a matéria, pois inexiste a chamada inconstitucionalidade formal orgânica, que é aquela que incide quando o ente federativo não observa a competência de outro ente para criar normas acerca de um tema.

2.3 – DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA INICIAR O PROCESSO LEGISLATIVO A RESPEITO DA MATÉRIA

O processo legislativo, segundo Pedro Lenza (Direito Constitucional Esquematizado, 21. ed., 2017, p. 613), “consiste nas regras procedimentais, constitucionalmente previstas, para a elaboração das espécies normativas, regras estas a serem criteriosamente observadas pelos ‘atores’ envolvidos no processo”. O mesmo doutrinador divide-o em 3 fases, quais sejam: iniciativa, constitutiva e complementar.

O que nos importa nesta análise é a primeira delas. Existe, em nosso ordenamento jurídico, algumas hipóteses de deflagração, como a geral, em que a Carta Magna atribui competência a uma gama de pessoas e órgãos (art. 61, *caput*); e a privativa, que é aquela em que somente determinada autoridade, de forma exclusiva, pode iniciar o processo legislativo.

O artigo 84, inciso XXIII, da nossa Lei Maior, afirma que compete privativamente ao Presidente da República enviar ao Congresso Nacional o projeto de lei de diretrizes orçamentárias. Este mandamento aplica-se também aos Governadores e Prefeitos, conforme ensina Pedro Lenza (Direito Constitucional Esquematizado, 20^a ed. 2016):

As hipóteses previstas na Constituição Federal de iniciativa reservada do Presidente da República, pelos princípios da simetria e da separação de Poderes, devem ser observadas em âmbito estadual, distrital e municipal, ou seja, referidas matérias terão de ser iniciadas pelos Chefes do Executivo [...]

Além disso, a Lei Orgânica do Município de Anápolis, no inciso IV de seu artigo 54, aduz que compete privativamente ao Chefe do Executivo local a iniciativa de proposição de lei que disponha sobre assunto orçamentário. Como o Projeto de Lei foi apresentado justamente por esta autoridade, tal mandamento foi observado e, sendo assim, não há que se falar em vício de constitucionalidade formal subjetivo em suas disposições.

2.4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo 20, inciso III, da Lei Orgânica do Município de Anápolis preceitua que cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, dispor sobre as matérias de competência do Município e especialmente votar a lei de diretrizes orçamentárias.

A forma escolhida, qual seja, propositura de Lei Complementar, é correta, pois, em que pese não haver necessidade de mudança na Lei Orgânica do Município (art. 48 desse Diploma Legal) e não haver delegação legislativa (art. 51), o tema, qual seja, diretrizes



**CÂMARA
MUNICIPAL
DE ANÁPOLIS**

orçamentárias, se apresenta entre aqueles que devem ser regulados por Lei Complementar (inciso XVII, do artigo 49).

Por fim, o Regimento Interno desta Casa explica que a iniciativa das propostas de Leis Complementares cabe a qualquer Vereador, Comissão da Câmara, ao Chefe do Executivo local e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos na Lei Orgânica do Município e serão apreciados em 2 (dois) turnos de votação, conforme o seu artigo 98.

3 – CONCLUSÃO

Ante o exposto, tendo em vista que foram observados os preceitos da Constituição Federal, da Lei Orgânica do Município e do Regimento Interno da Câmara, além do restante do ordenamento jurídico pátrio, opina-se **FAVORAVELMENTE** à regular tramitação da proposição aqui discutida.

É o parecer.

Anápolis, 20 de abril de 2020.

Vereador(a) Relator(a)