



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG

PROTOCOLO: 3779/2019

DATA ENTRADA: 08 de outubro 2019

PROJETO DE LEI nº 8387 de 2019

EMENTA: PROJETO DE LEI - ESTIMA A RECEITA E FIXA A DESPESA DO MUNICÍPIO PARA O EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2019.

1. Relatório

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis e Finanças e Orçamento, sobre o Projeto de Lei que - Estima a RECEITA e fixa a DESPESA do Município para o exercício financeiro de 2019.

A consulta/parecer tem como objetivo a análise sobre a regimentalidade, legalidade e adequação do projeto e **suas emendas ao lei orgânica**, bem como a constitucionalidade do projeto de lei, assim como sua viabilidade jurídica. Ademais, considerando-se o fato da competência desta Casa Legislativa em legislar sobre todas as matérias da competência do município, especialmente sobre as de conteúdo financeiro e orçamentário (vide art.10, inciso I da LOM).

Assim, a consulta objetiva ter um parecer técnico jurídico sobre a legalidade do projeto de lei proposto pelo Executivo. A proposição se atém ao fato de estar cumprindo as disposições estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o próximo exercício, Lei nº 6.073/2018, normas e anexos exigidos pela Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964 e pela Lei Complementar nº 101, de 2000.

Segundo justificativa anexa ao presente: “a proposta do Orçamento Municipal para 2020, composta do texto legal e anexos, elaborada de acordo com as normas legais vigentes e em consonância com o Plano Plurianual 2018/2021, aprovado pela Lei nº 6.005/2017, no prazo estabelecido pelo inciso III, do § 1º do art. 124 da Constituição do Estado de



Pernambuco.”

É o relatório.

Passo a opinar.

2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões especializadas, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno dessa Casa Legislativa, dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos

Art. 273 – A Consultoria Jurídica Legislativa acompanhará os atos de pessoal relativos às concessões de férias e licenças, os processos administrativos, bem como, se manifestará, através de pareceres, sobre os requerimentos apresentados a quaisquer departamentos da Câmara.

Art. 274 – As deliberações do Corpo Legislativo e das Comissões poderão, a critério dos respectivos presidentes, serem assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal.

Art. 91 – Nenhum projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo, será submetido à deliberação do Plenário sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.



Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas.

A sistemática adotada, ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo seguida por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é **estritamente jurídica e opinativa** não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas especializadas ou permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.

Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

3. ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA, INICIATIVA E COMPETÊNCIA.

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se que a autora articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo, restando, pois, cumpridos os requisitos de admissibilidade.



O artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local. O artigo 19, §1º e inciso I, da Constituição Estadual, atribui a iniciativa privativa para projetos de lei que tratem de matéria orçamentária.

Art. 19 (...)

§ 1º É da competência privativa do Governador a iniciativa das leis que disponham sobre:

I - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento e matéria tributária;

Desta forma, não resta outro reconhecimento senão a indicação de matéria como de competência do município.

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, in caso, a votação nominal e por maioria de dois terços (2/3), nos termos do art. 115, §3º, alínea “b” do Regimento Interno, verbis:

Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.

(...)

§3º - Por maioria de dois terços de seus membros a Câmara deliberará sobre:

(...)

b) as leis que envolvam matéria financeira de qualquer natureza, alienação de bens imóveis e concessão de direito de uso e de serviços públicos;

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o mesmo será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal.

5. DA PUBLICIDADE

Com vias a cumprir os critérios da devida publicidade das leis orçamentárias, vê-se que, através do ofício OFÍCIO CMC.CFO, do Presidente da Comissão de Finanças e Orçamento, foi realizada audiência pública.

Assim, supridas as exigências legais previstas no art. 48, §1º, inciso I e da Lei de Responsabilidade Fiscal, cominado com o art. 173 do Projeto de Lei 7.796/2018, cuja redação cumpre reproduzir:

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.

§ 1º A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

I – **incentivo à participação popular e realização de audiências públicas**, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

Art. 173. As audiências públicas previstas na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 e nesta Lei, serão realizadas nos prazos legais.

(...)

§ 2º Quando as audiências públicas forem convocadas no âmbito do Poder Legislativo ficarão a cargo da Comissão Técnica da Câmara que tem as atribuições, no âmbito municipal, definidas pelo § 1º do art. 166 da Constituição Federal, para demonstração e avaliação do cumprimento das metas fiscais.

6. DO MÉRITO

A LOA 2019 segue, como as demais proposições, uma estrutura com requisitos intrínsecos e extrínsecos que devem estar presentes para a devida adequação legal. Neste compasso, o papel da assessoria é averiguar a perfeita correlação entre o disposto normativo e a situação fática do projeto de lei.

Assim, considerando os termos já evidenciados neste parecer, convém esclarecer que Lei Orçamentária Anual é, segundo os marcos constitucionalmente previstos: “A *Lei Orçamentária Anual (LOA) estabelece os Orçamentos da União, por intermédio dos quais são estimadas as receitas e fixadas as despesas do governo federal. Na sua elaboração, cabe ao Congresso Nacional avaliar e ajustar a proposta do Poder Executivo, assim como faz com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual (PPA).*”.



Art. 165. ...

§ 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.

A norma constitucional de repetição obrigatória pelos demais entes evoca o caráter nacional que o orçamento possui, seja no tocante a importância, seja no caráter da fiscalização, nos seguintes termos:

Art. 123

(...)

§ 4º 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. (Constituição de Pernambuco)

Art. 91

(...)

§ 4º - A **lei orçamentária anual** não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e a fixação da despesa, não se incluindo, na proibição, a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que, no último caso, por antecipação da receita. (LOM Caruaru-PE)

Ademais, vê-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF 101/00) determina, entre outros, que a LOA “*elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar*”, vide art. 5º e redação.



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:

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.

§ 7º (VETADO)

Portanto, observa-se o papel fundamental que a LOA possui no ciclo orçamentário, visto que ao Executivo cabe elaborar os projetos de lei e executá-los. Ao Legislativo compete discutir, propor emendas, aprovar as propostas orçamentárias e depois julgar as contas apresentadas pelos/as chefes do Executivo – prefeitos/as, governadores/as e presidente da República. Um poder não pode se intrometer na tarefa do outro.

Com o exposto, nota-se que o PL cumpre com os requisitos Constitucionais e Legais para confecção da lei, não trazendo matéria estranha e permitindo a identificação técnica dos seus termos.

Ato contínuo, o PL cumpre o requisito temporal previsto na CEPE. A apresentação da LOA, enquanto não editada Lei Complementar Nacional, deve seguir os prazos constitucionais estabelecidos pelo Estado, vejamos:

Art. 124. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual serão enviados à Assembléia Legislativa nos prazos fixados em lei complementar.

§ 1º A partir do exercício de 2008, o Estado e os Municípios, até a vigência de Lei Complementar Federal, a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, da Constituição da República Federativa do Brasil, observarão o seguinte: (Redação alterada pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 31, de 27 de junho de 2008.)

(...)

III - os projetos de **Lei Orçamentárias Anuais** do Estado e dos Municípios serão encaminhados ao Poder Legislativo e às Câmaras Municipais, respectivamente, até o dia 5 de outubro, de cada ano, e devolvido para sanção, até o dia 5 de dezembro do mesmo ano; (Redação alterada pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 31, de 27 de junho de 2008.)

Segundo Sistema de Apoio ao Processo Legislativo –SAPL – o PL foi protocolado no dia 05 de outubro de 2018, lido na sessão ordinária do dia 09, tendo a Câmara Municipal de Caruaru-PE até o dia 05 de dezembro para devolvê-lo para os demais trâmites.

De igual modo, como já salientado, a iniciativa para a proposição da LOA foi do Poder Executivo Municipal, cumprindo o que determina o art. 84 da Constituição Federal, como também o art. 19, §1º, inciso I da Constituição de Pernambuco, juntamente com o art. 36, inciso IV da LOM, na seguinte sequência:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as **propostas de orçamento** previstos nesta Constituição;

Art. 19 (...)

§ 1º É da competência privativa do Governador a iniciativa das leis que disponham sobre:

I - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, **orçamento** e matéria tributária;



Art. 36 - São de iniciativa exclusiva do Poder Executivo as leis que disponham sobre:

(...)

IV - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, **orçamento** e matéria tributária;

Superado a previsão Constitucional e Legal, como também a devida iniciativa, é importante averiguar a determinação da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre as matérias a serem tratadas, observe-se:

Seção III

Da Lei Orçamentária Anual

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:

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.

§ 7º (VETADO)

Art. 6º (VETADO)

Art. 7º O resultado do Banco Central do Brasil, apurado após a constituição ou reversão de reservas, constitui receita do Tesouro Nacional, e será transferido até o décimo dia útil subsequente à aprovação dos balanços semestrais.

§ 1º O resultado negativo constituirá obrigação do Tesouro para com o Banco Central do Brasil e será consignado em dotação específica no orçamento.

§ 2º O impacto e o custo fiscal das operações realizadas pelo Banco Central do Brasil serão demonstrados trimestralmente, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias da União.

§ 3º Os balanços trimestrais do Banco Central do Brasil conterão notas explicativas sobre os custos da remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional e da manutenção das reservas cambiais e a rentabilidade de sua carteira de títulos, destacando os de emissão da União.

No ponto, o Projeto de Lei 7.867/2018 – LOA 2019 – carrega em seu bojo: mensagem, projeto de lei, anexos e também segue demonstrativo da programação orçamentária compatível com o Plano Plurianual, com a LDO e por fontes de recursos. Assim, o projeto cumpre as expectativas substanciais da LRF.

Por fim, não há como negar a importância do projeto orçamentário sobre o qual o parlamento delibera, já que daí decorrem a fixação da despesa pública e a previsão da arrecadação no município. Basta lembrar que A Lei Orçamentária autoriza o Executivo a gastar os recursos arrecadados para manter a administração, pagar os credores e fazer investimentos.

A LOA materializa as diretrizes do direcionamento de gastos e despesas do governo, indicando qual será o orçamento público disponível para o próximo ano. A quantidade e a qualidade dos gastos e investimentos indicam qual o nível de prioridade em investir naquela área para que o plano estratégico alcance os resultados esperados.

Ao fim, é indubitável que o projeto cumpriu os requisitos de regência e não há mácula ou vícios que impeçam a devida apreciação pelos edis. E quanto a estes, detentores da



representatividade popular, é permitido oferecer emendas ao projeto de Lei Orçamentária desde que compatíveis com a LDO e o PPA, inteligência do art. 166, §3º da Constituição Federal, *verbis as verbum*:

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.

(...)

§ 3º **As emendas ao projeto de lei do orçamento anual** ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

A seu cargo, a LOM no art. 36, §1º, estabelece que aos projetos de lei de iniciativa exclusiva do Prefeito, não serão admitidas emendas que resultem em aumento de despesas, salvo a LOA e desde que cumprido determinados requisitos.

Art. 36 - São de iniciativa exclusiva do Poder Executivo as leis que disponham sobre:

(...)

IV - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento e matéria tributária;

(...)

§ 1º - Aos projetos de lei de iniciativa exclusiva do Prefeito, não serão admitidas emendas que resultem em aumento de despesas, **exceto as emendas aos projetos de lei do orçamento anual e de créditos adicionais**, desde que:

I - indiquem os recursos necessários, admitidos somente os provenientes de anulação de despesas da mesma natureza, excluídos os que incidam sobre dotação para pessoal e seus encargos;

II - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.



§ 2º - As leis de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, que envolvam matéria financeira de qualquer natureza, assim como alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso e concessão de serviços públicos exigem, para a sua aprovação, o voto favorável de dois terços (2/3) dos membros da Câmara. (Emenda organizacional nº 06/1998).

6.1 – Das Emendas Parlamentares

O Regimento é bastante claro ao determinar que os procedimentos adotados para a LOA seguem os preceitos idênticos aos do PPA. Em sendo assim, é de saber comum que o prazo para emendas parlamentares, segundo o art. 193 do R.I, é de quinze dias úteis. Em consulta ao SAPL:

Art. 193 – Recebida à proposta orçamentária em formato digital e protocolada no sistema de apoio ao processo legislativo da Câmara Municipal de Caruaru, será a mesma lida no expediente e enviada à Comissão de Finanças e Orçamento, a qual, **no prazo de quinze dias úteis**, aguardará a apresentação de emendas, em formato digital com a assinatura e certificado digital, comunicando o fato por e-mail a todos os vereadores, sem prejuízo das outras comissões que se fizerem necessárias. (Alterado pela Resolução 590/2017)

Parágrafo único - Concluído o prazo previsto no caput deste artigo a Comissão de Finanças e Orçamento, dentro de cinco dias úteis, deverá elaborar o seu parecer.

Neste interregno foram apresentadas emendas parlamentares, apreciadas na comissão.

7. CONCLUSÃO

Diante do exposto, opina pela Legalidade e Constitucionalidade do Projeto de Lei nº 8.387 de 2019, como também das Emendas Parlamentares discutidas na reunião da comissão.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 06 de novembro de 2019.

De acordo



João Américo
Consultor Jurídico Geral