

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER163-A /2023 CJL
PROTOCOLO: 3921/2023
DATA ENTRADA: 5 de Outubro de 2023
PROJETO DE LEI nº 9.717 de 2023

Ementa: Estima a RECEITA e fixa a DESPESA do Município para o exercício financeiro de 2024.

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado Comissão de Legislação e Redação de Leis, Comissão de Finanças e Orçamento, sobre o projeto que Estima a RECEITA e fixa a DESPESA do Município para o exercício financeiro de 2024. Projeto de lei nº 9.717, de autoria do **PODER EXECUTIVO**. O referido projeto de lei é composto por 13 (treze) artigos e acompanha justificativa devidamente formulada pelo Chefe do Poder Executivo, além dos anexos.

A consulta/parecer tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, assim como sua viabilidade jurídica no tocante ao Regimento Interno e Lei Orgânica do Município.

Segundo justificativa anexa ao projeto: *“Exmos. Senhor Presidente, Senhoras Vereadoras e Senhores Vereadores: APRESENTA A PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA DO MUNICÍPIO PARA 2024 I - PREÂMBULO Temos a honra de apresentar à apreciação de V. Exas. a proposta do Orçamento Municipal para 2024, composta do texto do projeto de lei, tabelas, quadros e anexos orçamentários, elaborada de acordo com as normas legais vigentes e em consonância com o Plano Plurianual 2022/2025, aprovado pela Lei nº 6.785, de 03 de dezembro de 2021 e com o projeto de lei de revisão referente a parcela anual que será executada em 2024, apresentado juntamente com a presente proposta da Lei Orçamentária Anual/2024, atendendo aos incisos III e IV, do § 1º do art. 124 da Constituição do Estado de Pernambuco. A proposta da Lei Orçamentária Anual, ora apresentada, atende às disposições estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o*

próximo exercício, normas e anexos exigidos pela Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964 e pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Para conhecimento de Vossas Excelências, tecemos as seguintes considerações: II. CENÁRIO ECONÔMICO E PROJEÇÕES DE CRESCIMENTO O cenário macroeconômico vislumbrado para 2024 aponta para a perspectiva de continuidade de baixo crescimento, decorrente da crise econômica mundial que vinha de anos anteriores, foi agravada pela pandemia da COVID-19 que assolou a humanidade durante mais de dois anos e da continuidade da guerra na Ucrânia. Essas ocorrências provocaram a desorganização econômica dos países desenvolvidos e em desenvolvimento. Os fatores e consequências citados têm afetado profundamente o Brasil, mergulhado em prolongada crise, com sucessivos déficits primários e acréscimo da dívida pública, potencializada pelas vultosas operações de crédito realizadas para enfrentamento dos efeitos da crise mundial de saúde pública, contudo, diante do arrefecimento da pandemia, resultante da vacinação, esperava-se retomada gradual do crescimento, que tornou a ser prejudicado pelo prolongamento da guerra no continente europeu. Vem sendo empreendidos esforços para debelar a inflação, que no exercício de 2021 e no início de 2022 alcançou dois dígitos, assustando a população brasileira, acostumada com a estabilidade trazida pelo Plano Real desde a década de 1990. Para este ano espera-se que a inflação, medida pelo IPCA/IBGE, se situe em torno de 5,00% e para 2024, próximo a 4,00%, contudo, as projeções do Banco Central do Brasil publicadas em junho/2023, apontam para crescimento do Produto Interno Bruto - PIB de 2,14% em 2023 e de 1,20% para 2024. Situação que configura baixo crescimento econômico. Em que pese a motivação das pessoas na ânsia de retomar suas atividades prejudicadas pelos fatores citados, atuando como fator de resiliência no campo econômico, deve ser ressaltado, no entanto, que estamos em um mundo globalizado, onde causas e efeitos se propagam pelos continentes. Isso implica afirmar que bons resultados econômicos não dependem apenas das providências isoladas de um único país, todavia, medidas de política econômica precisam continuar sendo tomadas aqui no Brasil para minimizar efeitos internos e externos que afetam índices, indicadores e metas fiscais. O Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias apresenta as projeções que apontam essas tendências, demonstra os índices e indicadores econômicos e projeta o comportamento de receitas e despesas, resultado nominal e primário esperados para os exercícios de 2024, 2025 e 2026, com metodologia e memórias de cálculo, que nortearam a presente proposta orçamentária. Todos esses fatores e

projeções considerados na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o próximo exercício estão repercutidos na proposta orçamentária ora apresentada. III – RESUMO DA POLÍTICA ECONÔMICA E SOCIAL DO GOVERNO MUNICIPAL Aproveitando a vocação do nosso Município e região, serão empreendidas iniciativas voltadas ao incremento das atividades econômicas, tendo como objetivos promover o desenvolvimento e cuidar das pessoas, diante da situação preocupante, pós pandemia, referente ao empobrecimento da população e aumento do desemprego, situações que repercutem na demanda por assistência e proteção social, com elevação da despesa pública nessa área, bem como enfrentamento das consequências resultantes da crise de saúde que continuarão pressionando e onerando o Município por muito tempo. Deve ser considerado, ainda, que uma reforma tributária está em curso, trazendo incertezas quanto à destinação de recursos aos entes federativos. Atualmente, a maior parte da receita orçamentária do Município decorre de transferências do Estado e da União, evidenciando uma situação de constante dependência de recursos transferidos, que tende a continuar. Situação que acentua as limitações financeiras e orçamentárias, evidenciadas nos orçamentos anuais. Diante do exposto, serão empreendidos esforços para manter o regular funcionamento dos órgãos e entidades do Poder Executivo e a execução das ações vinculadas aos programas de trabalho para prestação dos serviços públicos e aprimoramento do atendimento direto à população, em todas as áreas de atuação do governo, especialmente ações estratégicas estabelecidas no Plano Plurianual. Feitas essas considerações, destacamos as despesas orçadas em favor da seguridade social, no montante de R\$ 493.728.130,00, compreendendo: I - Orçamento da Saúde R\$ 323.038.130,00; II - Orçamento de Assistência Social R\$ 52.975.000,00; III - Orçamento do RPPS R\$ 117.715.000,00. A aplicação mínima da receita dos impostos previstos no art. 7º da Lei Complementar nº 141/2012 em ações e serviços públicos de saúde é 15,00%, contudo, foi destinado na proposta orçamentária R\$ 323.038.130,00, que corresponde a 21,25%. A despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino que será realizada com recursos de todas as fontes, orçada para 2024, soma R\$ 620.343.970,00. Desse total R\$ 105.438.970,00 corresponde às despesas custeadas com recursos originários de receitas resultantes de impostos, nos termos do art. 212 da Constituição da República, que representa 26,22%, quando o valor mínimo é 25,00%. Para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais de Educação – Fundeb estão orçados R\$ 439.265.000,00, sendo R\$ 350.212.000,00 para despesas com

remuneração de profissionais de educação. Como pode ser observado, o orçamento para o exercício de 2024 está fortemente dotado para as áreas de atendimento direto à população e para o cumprimento dos percentuais constitucionais e legais exigidos. É sempre prudente considerar a irregularidade climática como fator persistente em nossa região, que tem influenciado negativamente nas atividades econômicas regionais e, certamente, ainda repercutirá no prolongamento do período de recuperação econômica. Não se pode esquecer da perspectiva de haver irregular precipitação pluviométrica ou excesso de chuvas, continuando a preocupação com a seca e com a possibilidade de ocorrer tempestades isoladas que causem estragos, assim como emergências e calamidades. Diante desses fenômenos e incertezas, o orçamento contempla a possibilidade de realização de despesas para combater efeitos de seca, catástrofes, situações de calamidade pública e ações de defesa civil, incluindo reserva de contingência no valor de R\$ 35.387.553,31.

IV - JUSTIFICATIVAS DA RECEITA ESTIMADA, DA DESPESA FIXADA E DA AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA A proposta orçamentária ora apresentada focada no cenário vislumbrado para o ano que vem, atem-se as estimativas de receitas conhecidas, conforme demonstram as projeções citadas, detalhadas no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2024, com memória e metodologia de cálculo. Eventual melhora no nível da atividade econômica repercute diretamente na arrecadação das receitas próprias e transferidas, de forma positiva, enquanto baixo crescimento ou recessão, impacta negativamente na receita pública. A despesa fixada está compatível com as projeções da LDO/2024, de acordo com a Lei Complementar nº 101/2000, obedecida à classificação orçamentária nacionalmente unificada pela Secretaria do Tesouro Nacional e contempla: I - Os programas definidos no Plano Plurianual 2022/2025 que serão executados em 2024; II - Ações relacionadas às prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2024; III - Acréscimos em dotações orçamentárias decorrentes da tendência observada na execução das despesas durante o primeiro semestre do corrente exercício e expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado; IV - O aumento do salário-mínimo previsto para 2024 e dos pisos salariais nas áreas de saúde e educação; V - Dotações para amortização e encargos da dívida consolidada pública, nas datas de suas exigibilidades, com os acréscimos legais. São projeções que se situam dentro da capacidade de custeio e investimentos do Município para o próximo exercício, complementadas por transferências voluntárias do Estado e da União e reguladas pela programação financeira e pelo cronograma de desembolso, com as

medidas indicadas na Lei de Responsabilidade Fiscal, que deverão ser tomadas caso haja frustração de receitas, uma vez que no último ano de mandato não se pode gerar despesas que não possam ser pagas até o final do exercício. No aspecto financeiro, pelas razões citadas, estamos considerando na proposta orçamentária para 2024 os valores projetados na Lei de Diretrizes Orçamentárias que, apesar das despesas com o serviço da dívida, será assegurada a manutenção das atividades e dos serviços públicos, bem como os compromissos serão resgatados de forma regular, justificando uma política de equilíbrio das contas públicas. Foi fixado no Orçamento para Despesas de Capital o montante de R\$ 369.841.970,00 que representa 21,35% da proposta que está sendo apresentada, incluindo recursos transferidos e contrapartidas do Município. As despesas de capital serão custeadas com recursos de superávit do orçamento corrente e de complementação por meio de transferências de capital de outros entes federativos. Nesse aspecto, o Município é dependente da transferência de recursos do Estado e principalmente da União, para realização de investimentos, diante do modelo de pacto federativo adotado no Brasil. A relação entre receitas correntes e despesas correntes, coerente com a política de equilíbrio orçamentário, resulta em um superávit corrente de R\$ 228.538.970,00 conforme é observado na demonstração das receitas e despesas segundo as categorias econômicas, que será utilizado na amortização de dívidas, realização de investimentos em obras públicas e aquisição de bens. V - ORÇAMENTO DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - RPPS Integra a proposta orçamentária o orçamento do RPPS, elaborado de acordo com a legislação específica, no valor de R\$ 144.195.000,00, para receitas e despesas. Podemos destacar como mais relevantes às despesas com aposentadorias no valor de R\$ 101.000.000,00 e pensões de R\$ 12.545.000,00. A avaliação financeira e atuarial elaborada por atuário contratado, contém as recomendações que serão seguidas pela administração do RPPS, cujo resumo das projeções constam da LDO/2024. VI - OBSERVAÇÕES GERAIS O valor da reserva de contingência atenderá aos passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos, consoante disposições da Lei Complementar nº 101/2000 e do limite estabelecido na Lei de Diretrizes Orçamentárias/2024, inclusive para reforço de dotações necessárias ao combate aos efeitos de fenômenos meteorológicos em nossa região, ações de defesa civil e socorro à população, na eventualidade de ocorrer casos de emergência, calamidade pública e situações anormais imprevistas. No tocante a reduções na arrecadação decorrente de novas isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios, de natureza financeira e

tributária, consta o Demonstrativo do Efeito sobre Receitas e Despesas Decorrentes de Isenções, Anistias e outros Benefícios Fiscais, consoante art. 165, § 6º da Constituição da República. A compatibilidade da programação da proposta orçamentária com o projeto de revisão da parcela anual para 2024 do Plano Plurianual 2022/2025, apresentado ao Poder Legislativo nos termos do inciso IV do § 1º do art. 124 da Constituição do Estado de Pernambuco e com os objetivos e metas do Anexo de Metas Fiscais da LDO/2024, decorrente de exigência do inciso I do art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal, é observada nos diversos anexos e demonstrativos que integram e acompanham a proposta ora apresentada, evidenciando a permanente preocupação do governo com o cumprimento da lei e seus limites, que impõe a estruturação do orçamento por fontes de recursos. Oferecidas às informações prescritas em lei, ficamos na expectativa da aprovação do projeto, ao tempo em que nos colocamos à disposição de Vossas Excelências e/ou das comissões técnicas, para quaisquer informações e esclarecimentos que porventura sejam necessários. Ao ensejo, renovamos votos de respeito e consideração. Atenciosamente.”.

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 permanentes, 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. 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.

Art. 274 – As deliberações das Comissões **serão assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa**, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal. (Alterado pela Resolução nº 615/2019)

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de **assessoramento jurídico** sobre as proposições legislativas.

A sistemática adotada ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada 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 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 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.

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 2023, lido na sessão ordinária do dia 05, tendo a Câmara Municipal de Caruaru-PE até o dia 05 de dezembro para devolvê-lo para os demais trâmites.

Observa-se que o Chefe do Poder Executivo articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, além destes, 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 - conerá, em anexo, demonstrativo 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 - conerá 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 conerão 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 9.717/2023 – LOA 2024 – carrega em seu bojo: mensagem, projeto de lei, anexos e também apresenta 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, o artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local, não restando dúvidas de que o objeto – Lei Orçamentária Anual – não repercute na seara de competência da União ou dos Estados membros.

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, *in casu*, a votação nominal e por maioria de dois terços de seus membros, nos termos do art. 115, §§ 1º e 3º, alínea “b” do Regimento Interno c/c art. 138, *verbis*:

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

§ 1º - Por **maioria simples**, que corresponde à metade mais um dos Vereadores presentes à reunião, **a Câmara deliberará sobre todas as matérias, exceto as referidas nos parágrafos seguintes.**

(...)

§ 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;

Art. 138 – O projeto de lei, após a sua aprovação pelo Plenário em dois turnos de votação, será assinado pelo Presidente e 1º e 2º Secretários, e **dentro de dez dias será encaminhado ao Prefeito, que terá o prazo de quinze dias úteis para sancioná-lo ou vetá-lo total ou parcialmente.**

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o presente projeto de lei será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal¹.

¹ **Art. 138** – O projeto de lei, após a sua aprovação pelo Plenário em dois turnos de votação, será assinado pelo Presidente e 1º e 2º Secretários, e dentro de dez dias será encaminhado ao Prefeito, que terá o prazo de quinze dias úteis para sancioná-lo ou vetá-lo total ou parcialmente.

5. MÉRITO

5.1 – Do Incentivo a Participação Popular.

Com vias a cumprir os critérios da devida publicidade das leis orçamentárias, vê-se que, através de ‘OFÍCIO CMC.CFO’, do Presidente da Comissão de Finanças e Orçamento, foi realizada audiência pública, na sede deste poder, no dia 24/11/2023.

A audiência pública foi transmitida (e gravada) pelos canais oficiais do Poder Legislativo, cujos participantes, dentre outros, o Secretário de Planejamento, representantes da CESPAM e Secretaria da Fazenda, bem como dos vereadores(as) desta casa.

Assim, supridas as exigências legais previstas no art. 48, §1º, inciso I e da Lei de Responsabilidade Fiscal, cominado com o art. 44 do Estatuto das Cidades, 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. 44. No âmbito municipal, **a gestão orçamentária participativa** de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º 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.** (Lei Federal nº 10.257/01)

Portanto, no âmbito do Poder Legislativo, a gestão orçamentária participativa para discussão e elaboração da Lei Orçamentária foi devidamente atendida. No âmbito do Poder Executivo, via canais oficiais, tal poder realizou as audiências públicas entre os dias 23/05 e 31/05 em escolas municipais de diversos bairros da cidade, cumprindo também o requisito da participação popular.

5.2 – Da Iniciativa para Apresentação.

A norma ora proposta, além de não invadir nenhuma competência reservada a esta Casa Legislativa (Art. 22 da LOM), possui a sua deflagração **reservada ao Poder Executivo**, haja vista a reserva relativa a leis que disponham sobre orçamento, assim como a competência privativa para envio da proposta do orçamento. Ilustra-se a reserva legal de iniciativa:

LEI ORGÂNICA

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

(...)

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

Art. 55 - Ao **Prefeito compete privativamente**:

(...)

X - enviar à Câmara Municipal o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias **e a proposta do orçamento**;

Portanto, a proposição apresentada não encontra nenhum óbice quanto à competência subjetiva para sua deflagração.

5.2 – Dos Requisitos Materiais.

O projeto da LOA 2024 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:

- 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;
- o **orçamento de investimento** das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- 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 título ilustrativo, segue o orçamento previsto para o ano de 2024:

R\$ 1.897.536.000,00 (um bilhão, oitocentos e noventa e sete milhões, quinhentos e trinta e seis mil reais).

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 seja “*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.



5.3 – Do Mínimo Constitucional

De antemão, 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.

Por fim, cumpre salientar que o Município aplicará no mínimo 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. É o que dispõe o art. 212 da Carta Magna:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Desta feita, percebe-se que a LOA cumpriu este requisito ao dispor 25,22% destas receitas para a educação.

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.

6. EMENDAS

Foram apresentadas, ao todo, 22 (vinte e duas) emendas à Proposição. As referidas emendas podem ser divididas da seguinte forma:

A) 01 emenda modificativa

B) 21 emendas aditivas

A legislação municipal assim dispõe acerca da possibilidade de apresentação de emendas aos projetos relativos ao orçamento anual:

LEI ORGÂNICA MUNICIPAL

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

(...)

§ 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**

Art. 96 - Os projetos de lei relativos às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual, ao plano plurianual e aos créditos adicionais, serão apreciados pela Câmara, na forma regimental.

(...)

§ 3º - As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem, somente serão aprovadas quando:

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 despesas, excluídas as emendas que incidam sobre a dotação de pessoal e seus encargos, serviço da dívida e transferências tributárias para o Município;

III - sejam relacionadas **com a correção de erro ou omissão** e com os dispositivos do texto do projeto de lei.

REGIMENTO INTERNO

Art. 131 - É da competência exclusiva do Prefeito a iniciativa das leis que:

Parágrafo único - Aos projetos de lei de iniciativa exclusiva do Prefeito não serão admitidas emendas que resultem em aumento de despesas, ressalvadas as emendas aos projetos de lei do orçamento anual e de créditos adicionais, desde que:

I - **indiquem os recursos necessários**, admitidos somente os resultantes 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**.

Portanto, para a completa validade das emendas relacionadas ao Orçamento Anual que impliquem em aumento de despesas, é necessário observar os seguintes requisitos:

1. Ser compatível com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;
2. Indicar, de forma precisa:
 - 2.1. A dotação **orçamentária criada ou alterada**;
 - 2.2. A dotação orçamentária **da mesma natureza** anulada (excluídas as que incidam sobre dotação para pessoal e seus encargos);

Neste contexto, passa-se a analisar as emendas apresentadas.

a) Emenda Modificativa

Número	Autoria	Texto Anterior	Texto Proposto
188 de 2023	Perpétua Dantas	Subfunção 242 – Assistência ao Portador de Deficiência	Subfunção 242 – Assistência à Pessoa Portadora de Deficiência

Como visto, a emenda proposta acima listada não traz nenhuma previsão de aumento de despesa, assim como relacionam-se diretamente ao texto do projeto de lei e visam corrigir possíveis erros / omissões (*conforme entendimento dos parlamentares propositores*). Desta forma, quanto aos aspectos legais e constitucionais, opina-se pela **aprovação da Emenda nº 188 de 2023**.

b) Emendas Aditivas

Conforme já anteriormente mencionado, foram apresentadas à proposição um total de 21 (vinte e uma) Emendas Aditivas. As mencionadas emendas visam remanejar um total de R\$ **10.466.480,00** (dez milhões, quatrocentos e sessenta e seis mil, quatrocentos e oitenta reais) divididos nas seguintes dotações:

3.3.90.39	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	40.000,00	40.000,00
4 131 408 2.104	Desenvolvimento das Ações de Imprensa e Comunicação Institucional	10.000.000,00	10.000.000,00
3.3.90.30	Material de Consumo	1.000.000,00	1.000.000,00
3.3.90.36	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física	1.000.000,00	1.000.000,00
3.3.90.39	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	8.000.000,00	8.000.000,00

Remanejamento de R\$ 5.691.480,00 (cinco milhões, seiscentos e o noventa e um mil, quatrocentos e oitenta reais) nas **ações de imprensa e comunicação institucional**.

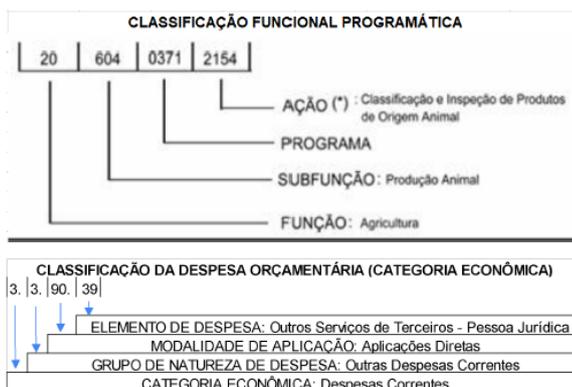
3.3.90.46	Outros Serviços Financeiros e Pessoas Físicas	31.000,00	31.000,00
13 392 1303 2.4806	Apoio as atividades festivas, culturais, teatrais e religiosas.	41.050.000,00	41.050.000,00
3.3.90.30	Material de Consumo	100.000,00	100.000,00

Ofício 9.915/2023 | Anexo: PJ_LQA_2024_CARUARU_COMPLETA_100.000.000 (125/314)

 MUNICÍPIO DE CARUARU Praça Senador Teófilo Vital, S/N - Centro - 55.004-901 - Caruaru/ PE CNPJ: 10.091.536/0001-13 Fone: (81) 3701-1156 http://www.caruaru.pe.gov.br						
Usuário: Daniel Barbosa		Chave de Autenticação 1548-8597-125	Página 42 / 66			
Anexo 6 da Lei Nº 4.320/64 - Programa de Trabalho						
Valores em R\$ - Período: Orçamento/2024						
Unidade orçamentária: 38001-FUNDAÇÃO DE CULTURA DE CARUARU						
Código	Especificação	Não orçamentária	Operação especial	Projetos	Atividades	Total
3.3.90.32	Material, Sem ou Serviço para Distribuição Gratuita				5.000,00	5.000,00
3.3.90.36	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física				900.000,00	900.000,00
3.3.90.39	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica				40.045.000,00	40.045.000,00

Remanejamento de R\$ 4.775.000,00 (quatro milhões, setecentos e setenta e cinco mil reais), nas ações da **Fundação de Cultura, serviços pessoas jurídicas**.

Exemplo de informações constantes na dotação:



4	122	405	2.7016	Capacitação, Treinamento e Qualificação de Agentes Públicos Municipais	470.000,00
			3.3.90.14	Diárias – Civil	20.000,00
			3.3.90.30	Material de Consumo	50.000,00
			3.3.90.36	Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física	100.000,00
			3.3.90.39	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	300.000,00

Portanto, para remanejar recursos do orçamento proposto, é preciso especificar todos os elementos acima transcritos, sob pena de tornar inviável o efetivo remanejamento destes.

Em palavras mais simples, o remanejamento de dotação precisa deixar claro de onde está tirando ou diminuindo, bem como indicar, de forma precisa, a dotação que será reajustada, não podendo zerar a dotação da unidade orçamentária, sob pena de ferir o princípio da separação dos Poderes. A finalidade perseguida não é entrave para a transposição, só servindo de elemento político para futuras cobranças para implementação destas.

Nesse contexto, compreende-se com **parecer favorável** as seguintes emendas:

- 146/2023 – Anderson Correia – R\$ 740.280,00 (reforça vencimentos e vantagens)
- 147/2023 – Anderson Correia – R\$ 454.200,00 (reforça vencimentos e vantagens)
- 173/2023 – Anderson Correia – R\$ 3.000.000,00 (reforça obras e equipamentos)
- 174/2023 – Fagner Fernandes – R\$ 200.000,00 (reforça material de consumo)
- 175/2023 – Fagner Fernandes – R\$ 500.000,00 (reforça obras e instalações)
- 176/2023 – Fagner Fernandes – R\$ 15.000,00 (reforça material de consumo)
- 177/2023 – Fagner Fernandes – R\$ 90.000,00 (reforça material de consumo e outros)
- 178/2023 – Fagner Fernandes – R\$ 100.000,00 (reforça suporte a eventos)
- 179/2023 – Fagner Fernandes – R\$ 100.000,00 (reforço equipamento bibliotecas)
- 180/2023 – Fagner Fernandes – R\$ 50.000,00 (reforço a material de consumo)
- 186/2023 – Aline Nascimento – R\$ 2.120.000,00 (reforço obras e instalações)
- 190/2023 – Perpétua Dantas – R\$ 20.000,00 (reforço material de consumo)
- 191/2023 – Perpétua Dantas – R\$ 30.000,00 (reforço lazer e cultura mulheres)
- 192/2023 – Perpétua Dantas – R\$ 45.000,00 (reforço material de consumo)

- 193/2023 – Perpétua Dantas – R\$ 35.000,00 (reforço programa de institucionalização)
- 194/2023 – Perpétua Dantas – R\$ 400.000,00 (reforço bolsa atleta)
- 195/2023 – Perpétua Dantas – R\$ 50.000,00 (reforço equipamentos e material)
- 196/2023 – Perpétua Dantas – R\$ 22.000,00 (reforço sendo de inclusão e outros)

Parecer desfavorável para as seguintes emendas:

- 184/2023 – Aline Nascimento
- 187/2023 – Ir. Ronaldo
- 189/2023 – Ir. Ronaldo

O motivo para rejeição destas três emendas está no fato de que a função programática, bem como as categorias econômicas, não correspondem as dotações que seriam, em tese, reforçadas. Nesse contexto, diante da inexatidão das informações exigidas, as emendas não possuem os requisitos para o devido trâmite.

7. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, **trata-se de um parecer opinativo**, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo a consequente aprovação/rejeição da proposição. 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 de decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. **Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples de parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.**” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 – DF. Rel. Min. Marco Aurélio – STF).



É o parecer, que ora submeto, à apreciação das dignas Comissões Permanentes da Casa Jornalista José Carlos Florêncio.

Assim sendo, em obediência às normas legais, esta Consultoria Jurídica Legislativa opina pela **legalidade** e **constitucionalidade** do presente Projeto de Lei, com **aprovação** das emendas de n°s 146, 147, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 186, 188, 190, 191, 192, 193, 194, 195 e 196.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 24 de Novembro de 2023.

ANDERSON MÉLO
OAB-PE 33.933D
|ANALISTA LEGISLATIVO- ESP. DIREITO PÚBLICO|
MAT.740-1 CJL
Gestor Jurídico

EDILMA ALVES CORDEIRO
CONSULTORA JURÍDICA GERAL

BRENO GUSTAVO DA SILVA
ESTAGIÁRIO DE DIREITO - CJL