



**CÂMARA MUNICIPAL DE ITAÚNA DO SUL  
ESTADO DO PARANÁ**

Avenida Brasil, 883 – Centro – CEP 87980-000

Caixa Postal 11 – Itaúna do Sul-PR

Fone/Fax: (44) 3436-1659

[www.itaunadosul.pr.leg.br](http://www.itaunadosul.pr.leg.br)

**PARECER JURÍDICO**

**INTERESSADO:** Plenário da Câmara Municipal de Itaúna do Sul - PR

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL, DIREITO ADMINISTRATIVO, DIREITO FINANCEIRO, INTEMPESTIVIDADE, “SUI GENERIS”.

**1. Relatório**

Trata-se do anteprojeto de lei nº 36/2022 de autoria do Senhor Prefeito Municipal de Itaúna do Sul visando estimar a receita e fixa a despesa do Município de Itaúna do Sul, Estado do Paraná, para o exercício financeiro de 2023, o qual encontra-se acompanhado de Anexos, Ofício nº 113/2022 e Mensagem do Senhor Prefeito Municipal.

É o breve relatório.



**CÂMARA MUNICIPAL DE ITAÚNA DO SUL  
ESTADO DO PARANÁ**

Avenida Brasil, 883 – Centro – CEP 87980-000

Caixa Postal 11 – Itaúna do Sul-PR

Fone/Fax: (44) 3436-1659

[www.itaunadosul.pr.leg.br](http://www.itaunadosul.pr.leg.br)

## **2. Fundamentação.**

O orçamento é condição essencial para a execução de qualquer despesa pública e, conseqüentemente, prestação dos serviços públicos, realização de obras e manutenção da estrutura administrativa, o Plano Plurianual - PPA; Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO; e, Lei Orçamentária Anual - LOA deverão observar diversas nuances nos termos a seguir expostos.

### **2.1. Da técnica legislativa.**

De início, insta salientar que a elaboração legislativa exige, acima de tudo, observância de procedimentos e normas redacionais específicas, requisitos que se inserem no âmbito de abrangência da “técnica legislativa”.

No contexto supracitado, observa-se que o Senhor Prefeito Municipal protocolou na data de 30/09/2022 apenas o Projeto de Lei, sem acompanhar os anexos necessários para a devida análise financeira e orçamentária pelos nobres Edis.

Mostra-se indevida a apresentação do Projeto da LOA sem constar com seus anexos, visto que é exigência do Art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

Embora seja indevida a apresentação *a posteriori*, em conversas informais, a Administração Pública do Executivo informou grande dificuldade para consolidar a proposta orçamentária para o exercício financeiro de 2023, solicitando o envio de seus anexos até o dia 30/10/2022. Fato que, conforme se verifica nos autos em epígrafe, protocolou-se os anexos na data de 27/10/2022.

Tendo em vista que este procurador não possui competência para analisar o mérito, submete-se à apreciação das autoridades superiores para verificarem se houve dano à análise do Projeto da LOA.

### **2.2. Da iniciativa.**

Constata-se adequada a iniciativa da propositura do Projeto de Lei em análise, visto que o Projetos de Lei Orçamentária deve ser oriundo do Senhor Prefeito Municipal, nos termos do Art. 47, III da Lei Orgânica do Município.



**CÂMARA MUNICIPAL DE ITAÚNA DO SUL  
ESTADO DO PARANÁ**

Avenida Brasil, 883 – Centro – CEP 87980-000

Caixa Postal 11 – Itaúna do Sul-PR

Fone/Fax: (44) 3436-1659

[www.itaunadosul.pr.leg.br](http://www.itaunadosul.pr.leg.br)

Art. 47 - É de competência privativa do Prefeito Municipal a iniciativa de leis que disciplinem:

I - o regime jurídico único dos servidores;

II - a criação de cargos e salários, além da concessão dos benefícios de progressão horizontal ou vertical determinada para os funcionários do Poder Executivo;

III - orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual,

IV - criação, estruturação e atribuições dos órgãos de administração direta.

Convém destacar que apenas as competências privativas se excetuam da regra geral (tal como as competências privativas do Poder Executivo e da Mesa Diretora da Casa Legislativa, por exemplo), o que, conforme se verifica, é o caso do presente Projeto de Lei. Em outras palavras, por se tratar de competência privativa, deve, necessariamente, o processo legislativo ser deflagrado pelo Chefe do Poder Executivo.

Desta forma, cumpriu-se adequadamente a iniciativa legislativa deste Projeto de Lei.

### **2.3. Da competência.**

Na estrutura federativa brasileira, impõe-se aos municípios a observância dos princípios e das regras gerais de organização adotados pela Constituição Federal, cuja estrutura é dotada normas centrais que conferem homogeneidade aos ordenamentos parciais constitutivos do Estado Federal, seja no plano constitucional, no domínio das Constituições Estaduais, seja na área subordinada da legislação ordinária.

Na concretização da repartição das competências dos entes federados, a Constituição Federal previu as matérias cuja iniciativa legislativa reservou expressamente aos Municípios, vejamos:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

(...)

Com efeito, a CF/88 fortaleceu a autonomia dos municípios, no ensinamento de Celso Ribeiro Bastos, emprestando a estes entes quatro competências particularmente



**CÂMARA MUNICIPAL DE ITAÚNA DO SUL  
ESTADO DO PARANÁ**

Avenida Brasil, 883 – Centro – CEP 87980-000

Caixa Postal 11 – Itaúna do Sul-PR

Fone/Fax: (44) 3436-1659

[www.itaunadosul.pr.leg.br](http://www.itaunadosul.pr.leg.br)

significativas: (i) auto-organização, através da existência de Lei Orgânica Municipal; (ii) auto-governo, através da eleição de prefeito e vereadores; (iii) faculdade normativa, através da capacidade de editar leis locais próprias ou legislação suplementar às leis estaduais e federais; (iv) auto-administração ou auto-determinação, através da administração e prestação de serviços de interesse local.

O presente projeto de lei se insere, efetivamente, na definição de interesse local, porque diz respeito à estimativa de receita municipal para o exercício financeiro de 2023.

Desta forma, cumpriu-se adequadamente os requisitos de competência legislativa para o projeto analisado.

#### **2.4. Da tempestividade.**

A Lei Orçamentária Anual deverá ter o seu prazo de envio determinado em Lei Complementar a que se refere o art. 165, § 9º (art. 166, § 5º, da CF/88), ou, a nível municipal, em sua Lei Orgânica. Contudo, a Lei Orgânica de Itaúna do Sul - PR é defectiva, eivada de vício legislativo, visto que não aduz o prazo para o Poder Executivo apresentar a Proposta da LOA ao Poder Legislativo.

Diante dessa omissão legislativa, e até que sobrevenha norma regulando a matéria, prevalece o disposto no art. 35, §2º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Este dispositivo afirma que “o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa”.

Não obstante o dispositivo mencionar “projeto de lei orçamentária da União”, aplicar-se-á este prazo para o orçamento municipal, salvo se a Lei Orgânica do Município fixar prazo diverso, o que não ocorre no caso em apreço.

Portanto, podemos concluir que prevalecerá o prazo de envio da proposta orçamentária do Executivo para a Câmara de Vereadores o definido no art. 35, §2º, do ADCT (31 de agosto), visto que este município não se debruçou sobre o tema em sua legislação municipal.



**CÂMARA MUNICIPAL DE ITAÚNA DO SUL  
ESTADO DO PARANÁ**

Avenida Brasil, 883 – Centro – CEP 87980-000

Caixa Postal 11 – Itaúna do Sul-PR

Fone/Fax: (44) 3436-1659

[www.itaunadosul.pr.leg.br](http://www.itaunadosul.pr.leg.br)

Caso não se apresente a Proposta da LOA até 31 de agosto, deve-se aplicar o Art. 32 da Lei Federal 4.320/63. Vejamos:

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.

Ante o exposto nos autos do Processo Legislativo em análise, percebe-se que o projeto de lei encontra-se apresentado de modo intempestivo, com o seu protocolo ocorrendo na data de 30 de setembro. A regra é clara, “*dura lex sed lex*”, a proposta de LOA deveria ter sido protocolada nesta Casa de Leis até a data de 31 de agosto, não ocorrendo o mencionado protocolo, dever-se-á aplicar o orçamento vigente conforme o dispositivo acima transcrito.

Muito embora este Procurador Jurídico tenha o entendimento acima mencionado, constata-se situação “*sui generis*”, de natureza excepcional, caso ímpar, ocorrência singular, uma vez que em TODOS os anos anteriores, os prazos acima mencionados NÃO foram observados.

Para tanto, seguirá em anexo os Convites para as audiências públicas, que constitui rito obrigatório para a Proposta da LOA, dos anos de 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021; as quais foram realizadas na sua totalidade no mês de setembro, ou seja, intempestivamente.

Bem como, segue em anexo a menção realizada pela Comissão de Finanças e Orçamento desta Casa de Leis, no ano de 2021, ao analisar a Proposta da LOA tratada à época: “no caso em tela, apesar do anteprojeto de lei analisado ter sido protocolado de forma intempestiva, não há que se falar em infração política-administrativa de autoria do Prefeito Municipal, vez que não causou nenhum prejuízo para a população, devendo seguir a análise e votação do anteprojeto de lei”.

Outrossim, a Lei Orgânica Municipal nos termos do seu Art. 27, aduz o prazo para encaminhamento pelo Poder Legislativo da proposta parcial do orçamento da Câmara, sendo a data de 31 de agosto.



**CÂMARA MUNICIPAL DE ITAÚNA DO SUL  
ESTADO DO PARANÁ**

Avenida Brasil, 883 – Centro – CEP 87980-000

Caixa Postal 11 – Itaúna do Sul-PR

Fone/Fax: (44) 3436-1659

[www.itaunadosul.pr.leg.br](http://www.itaunadosul.pr.leg.br)

Art. 27 - Compete à Mesa da Câmara Municipal, além de outras atribuições estipuladas no Regimento Interno:

IV - elaborar e encaminhar ao Prefeito, até o dia 31 de agosto, após a aprovação pelo Plenário, a proposta parcial do orçamento da Câmara, para ser incluída na proposta Geral do Município, prevalecendo, na hipótese da não aprovação pelo Plenário, a proposta elaborada pela Mesa.

Percebe-se que, caso a Câmara Municipal encaminhe a proposta parcial ao Poder Executivo na data limite, 31 de agosto, o Senhor Prefeito Municipal também não teria tempo hábil para apresentar aos nobres vereadores a Proposta da LOA no prazo do Art. 35, §2º, do ADCT, que igualmente é 31 de agosto.

Ferir-se-ia por completo com os princípios constitucionais da proporcionalidade e da razoabilidade.

Desta forma, ante o caso excepcional deste projeto de lei, submete-se à apreciação das autoridades superiores.

## **2.5. Da legislação orçamentária.**

Ademais, o Projeto de Lei Orçamentária Anual deverá se enquadrar nos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, essencialmente no que tange ao artigo 5º que assim dispõe:

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:



**CÂMARA MUNICIPAL DE ITAÚNA DO SUL  
ESTADO DO PARANÁ**

Avenida Brasil, 883 – Centro – CEP 87980-000

Caixa Postal 11 – Itaúna do Sul-PR

Fone/Fax: (44) 3436-1659

[www.itaunadosul.pr.leg.br](http://www.itaunadosul.pr.leg.br)

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)

Regendo o assunto, ainda há a Lei Federal n.º 4.320/64, recepcionada com status de Lei Complementar e, ao longo de seu texto, prevê matérias adstritas à Lei Orçamentária Anual:

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;



**CÂMARA MUNICIPAL DE ITAÚNA DO SUL  
ESTADO DO PARANÁ**

Avenida Brasil, 883 – Centro – CEP 87980-000

Caixa Postal 11 – Itaúna do Sul-PR

Fone/Fax: (44) 3436-1659

[www.itaunadosul.pr.leg.br](http://www.itaunadosul.pr.leg.br)

II - justificação 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.

Quanto ao aspecto material do presente projeto de lei, faz-se oportuno ressaltar que esta assessoria jurídica não dispõe de recursos que lhe permitam uma análise profunda no que toca a recursos financeiros e contábeis, sendo oportuno que os egrégios vereadores ao discutirem e analisarem o presente projeto de lei também levem em consideração o disposto no Plano Plurianual – PPA e na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, para que se verifique a compatibilidade financeira entre a LDO, PPA e LOA. Para tanto, sugere-se análise independente pelo setor contábil desta Casa de Leis.

Por fim, atinente ao tópico da legislação orçamentária, frisa-se a respeito da possibilidade de emendas ao Projeto da LOA, tal assunto é elucidado no Art. 33 da Lei 4.320/64. Vejamos:

Art. 33. Não se admitirão emendas ao projeto de Lei de Orçamento que visem a:





**CÂMARA MUNICIPAL DE ITAÚNA DO SUL  
ESTADO DO PARANÁ**

Avenida Brasil, 883 – Centro – CEP 87980-000

Caixa Postal 11 – Itaúna do Sul-PR

Fone/Fax: (44) 3436-1659

[www.itaunadosul.pr.leg.br](http://www.itaunadosul.pr.leg.br)

- a) alterar a dotação solicitada para despesa de custeio, salvo quando provada, nesse ponto a inexatidão da proposta;
- b) conceder dotação para o início de obra cujo projeto não esteja aprovado pelos órgãos competentes;
- c) conceder dotação para instalação ou funcionamento de serviço que não esteja anteriormente criado;
- d) conceder dotação superior aos quantitativos previamente fixados em resolução do Poder Legislativo para concessão de auxílios e subvenções.

Destarte, conforme os documentos apresentados nos autos deste Processo Legislativo, o Projeto da LOA encontra-se formalmente adequado às exigências da Lei Complementar 101/00 e Lei 4.320/64. Ressaltando a recomendação de que os nobres Edis analisem as nuances contábeis com o setor competente para o mesmo.

#### **2.4. Da regimentalidade.**

O Projeto de Lei analisado está regido em pelo rito ordinário; por se tratar de lei orçamentária, os Arts. 80 e 85 do Regimento Interno aduzem que dever-se-á submetê-lo, necessariamente, à Comissão Permanente de Finanças e Orçamento, o qual emitirá o respectivo parecer, vedando-se a sua distribuição para outra comissão.

A Norma Regimental trata em seu Título VII, Capítulo I, Seção I do orçamento, estipulando os prazos.

Artigo 214 – Recebida, do Prefeito, a proposta orçamentária, dentro do prazo e na forma legal, o Presidente mandará publicá-la e distribuir cópia, da mesma, aos Vereadores, enviando-a à Comissão de Finanças e Orçamentos, nos 10 (dez) dias seguintes, para o respectivo parecer.

Parágrafo Único:- No decêndio, os Vereadores poderão apresentar emendas à proposta, nos casos em que sejam permitidas, as quais serão publicadas, no forma do art. 128.

Artigo 215 – A Comissão de Finanças e Orçamentos pronunciará em 20 (vinte) dias, findos os quais, com ou sem parecer, a matéria será incluída, como item único, da ordem do dia, da primeira sessão desimpedida.



**CÂMARA MUNICIPAL DE ITAÚNA DO SUL  
ESTADO DO PARANÁ**

Avenida Brasil, 883 – Centro – CEP 87980-000

Caixa Postal 11 – Itaúna do Sul-PR

Fone/Fax: (44) 3436-1659

[www.itaunadosul.pr.leg.br](http://www.itaunadosul.pr.leg.br)

Artigo 216 – Na primeira discussão poderão, os Vereadores, manifestarem-se, no prazo regimental (ver art. 191, V), sobre o projeto e as emendas, assegurando-se referência ao relator, do parecer, da Comissão de Finanças e Orçamentos e aos autores das emendas, no uso da palavra.

Artigo 217 – Se forem aprovadas as emendas, dentro de 3 (três) dias, a matéria retornará à Comissão de Finanças e Orçamentos, para incorporá-la ao texto, para o que disporá do prazo de 5 (cinco) dias.

Parágrafo Único:- Devolvido o processo pela Comissão, ou avocado a esta pelo Presidente, se esgotado aqueles prazo, será reincluído em pauta, imediatamente, para segunda discussão e aprovação do texto definitivo, dispensada a fase de redação final.

Artigo 218 – Aplicam-se as normas desta Seção, à proposta do Plano Plurianual e das Diretrizes Orçamentárias.

Ao passo que a LOA deve ser aprovada neste exercício financeiro para reger todas as receitas e despesas do exercício financeiro seguinte, entende este procurador que deve ser aprovado até o final deste ano, ou seja 31/12/2022.

Ademais, a partir da data de 01/11/2022 é devida a tramitação deste Projeto de Lei pelo regime de urgência simples, independentemente de manifestação do plenário, visto que terá escoado a metade do prazo que disponha o Legislativo para apreciá-lo, nos dizeres do Art. 145 da Norma Regimental.

Outrossim, quando a matéria atinente a este Projeto de Lei ir à deliberação do plenário, não poderá se incluir matéria estranha a este, visto a vedação do Art. 166, Parágrafo Único.

### **3. Parecer.**

Em análise, de cunho estritamente jurídico, constatou-se que o Projeto de Lei nº 036/2022 encontra-se com algumas ressalvas, não competindo a este procurador adentrar na análise de seu mérito, pelas razões acima descritas, sendo este um parecer



**CÂMARA MUNICIPAL DE ITAÚNA DO SUL  
ESTADO DO PARANÁ**

Avenida Brasil, 883 – Centro – CEP 87980-000

Caixa Postal 11 – Itaúna do Sul-PR

Fone/Fax: (44) 3436-1659

[www.itaunadosul.pr.leg.br](http://www.itaunadosul.pr.leg.br)

técnico, de cunho jurídico, que de modo algum vincula o plenário da Casa de Leis ou o julgamento a ser realizado pelos egrégios vereadores.

Nesta feita, submeto à apreciação das autoridades superiores.

É o parecer

**Sala da Assessoria Jurídica.**

**Itaúna do Sul - PR, 01 de novembro de 2022.**

**Luís Otávio dos Santos Mazurek**

**Procurador Jurídico**

**OAB-PR 105.784**