



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
<https://www.itaunadosul.pr.leg.br>

PARECER JURÍDICO

Referência: **Projeto de Lei nº 48/2023**

Autor: **Prefeito Municipal de Itaúna do Sul/PR**

1. Relatório

O presente Parecer Jurídico foi solicitado pelo Presidente da Câmara Municipal de Itaúna do Sul e trata do Projeto de Lei nº 48/2023 de autoria do Senhor Prefeito Municipal de Itaúna do Sul/PR, que estima a Receita e fixa Despesa do Município de Itaúna do Sul, Estado do Paraná para o exercício de 2024, sendo fruto de acurada análise, não só jurídica, mas também contábil, de planejamento e que se encontra fundada em projeções futuras, contemplados os registros constitucionais exigidos, Lei 4320/64 e Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme consta do Ofício 014/2023-DC/PMIS.

De acordo com a mensagem do Senhor Prefeito Municipal anexa ao Projeto, a proposta foi elaborada obedecendo a todas as determinações e exigências legais aplicáveis à elaboração do Orçamento Público, em consonância com o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e as disposições advindas de Portarias Ministeriais e Instruções Técnicas do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, bem como busca melhorar a qualidade dos serviços prestados por esta Prefeitura e, a retomada de investimentos básicos para minimizar as demandas da sociedade, em busca de melhor qualidade de vida.

É o relatório.

2. Fundamentação

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”.



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
<https://www.itaunadosul.pr.leg.br>

No contexto supracitado, observa-se que no Projeto de Lei em ora analisado, não foram detectadas inconsistências de redação, não havendo, portanto, vícios quanto à técnica legislativa utilizada.

2.2 Da iniciativa legislativa

Quanto à iniciativa legislativa, constata-se adequada a iniciativa pelo Prefeito Municipal, pois a propositura quanto ao assunto em tela é de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, conforme se observa dos arts. 46 e 47 da Lei Orgânica do Município e art. 165, II, da Constituição Federal. Nesse sentido, dispõe a Lei Orgânica Municipal:

*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.

Desse modo, por se tratar de competência privativa, deve, necessariamente, o processo legislativo ser deflagrado pelo Chefe do Poder Executivo, cumprindo-se adequadamente a iniciativa legislativa deste Projeto de Lei.

2.3. Da competência legislativa

Quanto à competência legislativa, observa-se que 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 -**



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
<https://www.itaunadosul.pr.leg.br>

legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (...).

Com efeito, a Constituição Federal de 1988 fortaleceu a autonomia dos municípios, no ensinamento de Celso Ribeiro Bastos, emprestando a estes entes quatro competências particularmente 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 dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária municipal para o exercício de 2024.

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

2.4. Da legislação pertinente

A Constituição Federal foi responsável por determinar as regras gerais relativas às finanças públicas, seus respectivos planejamento e orçamento. Neste caso, tornou obrigatória a elaboração de três instrumentos básicos.

O primeiro deles, o Plano Plurianual - PPA, estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

O segundo instrumento, as diretrizes orçamentárias (Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO), compreende as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da lei orçamentária anual, dispõe sobre alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (Instituições Financeiras).



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
<https://www.itaunadosul.pr.leg.br>

Por último, o Orçamento Anual (Lei Orçamentária Anual - LOA), que compreendem e discriminam as receitas e despesas de um exercício financeiro, que será objeto do presente parecer, sendo que o orçamento geral do Município Itaúna do Sul/PR, para o **exercício financeiro de 2024**, estima a receita e fixa a despesa em R\$28.471.803,12 (vinte e oito milhões, quatrocentos e setenta e um mil, oitocentos e três mil reais e doze centavos).

Conforme estabeleceu o art. 163 da Constituição, Lei Complementar regulamentaria, dentre outros itens, as finanças públicas. Assim, editou-se a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, que atribuiu novas e importantes funções ao PPA, à LDO e LOA.

O projeto orçamentário deve, portanto, ser elaborado de forma compatível com o PPA, com a LDO, com as normas da LRF e com a Lei nº 4.320/64, de maneira que, ao Vereador compete verificar se tais condições foram cumpridas.

Ressalte-se que o presente projeto deve ser elaborado em conformidade com a legislação em vigor, sendo as Portarias da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Instruções Técnicas do TCE/PR, Constituição Federal, Lei nº 101/2000 e Lei nº 4.320/64.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) se trata de projeto de lei enviado pelo Chefe do Executivo Municipal ao Legislativo, que estima receita e fixa despesas do Município de Itaúna do Sul para o exercício financeiro de 2024. estabelece as regras para a elaboração do orçamento para o exercício seguinte, tendo como meta orientar a elaboração do orçamento anual.

Sobre a Lei Orçamentária Anual (LOA), a Constituição Federal preleciona que:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais. (...)

§ 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;



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
<https://www.itaunadosul.pr.leg.br>

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 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 não aduz o prazo para o Poder Executivo apresentar a Proposta da LOA ao Poder Legislativo.

Diante da omissão legislativa, e até que sobrevenha norma municipal regulamentando 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”, ou seja, 31 de agosto, o que foi observado, já que o Projeto de Lei foi protocolado dia 30 de agosto nesta Câmara Municipal.

Aos Vereadores competem examinar o Projeto de Lei Orçamentária, podendo aperfeiçoá-lo, desde que obedeça às limitações constitucionais contidas no art. 166, § 3º, I, II, “a”, “b”, “c”, III “a” e “b”, vejamos:



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
<https://www.itaunadosul.pr.leg.br>

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;

III - sejam relacionadas:

- a) com a correção de erros ou omissões; ou
- b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual. (...)

Regendo o assunto, ainda há a Lei Federal nº 4.320/64, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, recepcionada com status de Lei Complementar e, ao longo de seu texto, prevê matérias adstritas à Lei Orçamentária Anual, como se vê:

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

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

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

II - 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.



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
<https://www.itaunadosul.pr.leg.br>

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.

Ainda, o art. 33 da Lei 4.320/64 estabelece que:

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

- 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.

Vale ressaltar que nossa Lei Orgânica não trata sobre emendas impositivas. Desse modo, o orçamento impositivo somente pode ser implementado no âmbito municipal por meio de emenda à Lei Orgânica. Desse modo, a previsão de emenda impositiva parlamentar de bancada em Lei Orçamentária, sem a prévia antecedência na Lei de Diretrizes Orçamentária, no Plano Plurianual do Município e na Lei Orgânica, é inconstitucional, conforme já decidido. (TJMG – Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.0000.22.267660-3/000 2676603-28.2022.8.13.0000 - Relator(a): Des.(a) Carlos Henrique Perpétuo Braga - Data da publicação da súmula: 18/08/2023).

A Lei Orgânica Municipal trata nos arts. 86, 87, 90, 98, 99, 100 e 101 a respeito da Lei Orçamentária anual.

Vale acentuar que o orçamento deve atender primordialmente ao interesse público, especialmente porque a Lei Orçamentária Anual é uma das mais importantes



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
<https://www.itaunadosul.pr.leg.br>

leis para o Município. É nela que estão consubstanciadas as ações que serão concretizadas no decorrer do próximo exercício, conforme planejado no PPA e metas inscritas na LDO.

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:

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



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
<https://www.itaunadosul.pr.leg.br>

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)

Considerando a relevância da matéria, nada mais aconselhável que seja estendido à comunidade a participação na discussão do projeto de lei do orçamento anual, pois a LOA é lei essencial para uma gestão financeira responsável, merecendo grande atenção dos nobres Edis, bem como o devido acompanhamento da sociedade. Para tanto, a própria Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu em seu art. 48 a obrigatoriedade de realização de audiência pública na fase de elaboração do projeto, como se vê:

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:

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;

Tem-se conhecimento que fora realizada audiência pública na Câmara Municipal antes do protocolo deste Projeto, contudo, não foi juntada a ata da mesma neste projeto de lei, para que fique demonstrada a transparência.

Do mesmo modo, em face do disposto no art. 48, parágrafo único, I da Lei Complementar nº 101/2000, recomenda-se à Comissão de Finanças e Orçamentos que expeça convite à comunidade para participação e discussão do projeto da Lei



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
<https://www.itaunadosul.pr.leg.br>

Orçamentária Anual, haja vista se tratar de uma das mais importantes Leis Municipais, demandando um minucioso exame da proposição, em especial de seus Anexos.

Quanto ao aspecto material do presente projeto de lei, faz-se oportuno ressaltar que a esta Procuradora Jurídica não compete analisar a contabilidade, até porque não dispõe de recursos que lhe permitam uma análise profunda no tocante a recursos financeiros e contábeis, sendo oportuno que os egrégios vereadores ao discutirem e analisarem o presente projeto de lei e anexos, verifiquem junto ao setor de Contabilidade a veracidade das informações, sugerindo-se, inclusive, análise independente pelo setor contábil desta Casa de Leis, inclusive quanto à compatibilidade e adequação financeira entre a LDO, PPA e LOA.

2.5. Do procedimento

Cumprе esclarecer que a emissão deste parecer jurídico não substitui, de forma alguma, o parecer das Comissões especializadas, eis que estas são compostas por representantes do povo. Sendo assim, a opinião jurídica exarada no Parecer em tela não possui força vinculante, podendo os seus fundamentos serem ou não utilizados pelos membros desta Casa de Leis.

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, devendo o Projeto ter duas discussões.

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.



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
<https://www.itaunadosul.pr.leg.br>

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.

Conforme art. 166, parágrafo único, nas sessões em que devam ser apreciados a proposta orçamentária, as diretrizes orçamentárias e o plano plurianual, nenhuma outra matéria figurará na ordem do dia.

3. Parecer

Em análise, de cunho estritamente jurídico, esta Procurador Jurídica opina pela viabilidade técnica desta proposição, recomendando, contudo, que os nobres Edis, especialmente os participantes da Comissão de Finanças e Orçamentos solicitem a realização de Parecer Contábil a respeito do Projeto de Lei e seus anexos, que analise os aspectos contábeis do projeto de lei e sua adequação à LDO e PPA.


Do mesmo modo, recomenda-se que seja solicitada a ata da audiência pública realizada anteriormente ao Projeto para integrar o presente projeto de lei, bem como seja realizada audiência pública pela Comissão de Finanças e Orçamento, na forma do art. 48, § 1º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ressalta-se, por fim, que a emissão de parecer por esta Procuradoria Jurídica não vincula as Comissões, o plenário da Casa de Leis ou o julgamento a ser realizado pelos egrégios vereadores.

É o parecer.

Sala da Assessoria Jurídica.

Itaúna do Sul - PR, 04 de setembro de 2023.


Susana Lehmkuhl de Souza Anzillero
Procuradora Jurídica
OAB-PR nº 40167