



PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 760/2021

PARECER JURÍDICO

PARTE INTERESSADA: Poder Executivo Municipal

Assunto: Proposição de Projeto de Lei Complementar nº 22 de 30/09/2021

MENTA: Aspectos de Competência; Juridicidade, Legalidade e Constitucionalidade; Iniciativa; Técnica Legislativa; e Tramitação.

I. INTROITO

1. Trata-se de **Projeto de Lei Complementar registrado sob o nº 23/2021**, versando sobre estimativa de receita e fixando despesa do Município de Marataízes, exercício de 2022.
2. Instruem o pedido, no que interessa: (i) **Mensagem** nº 30/2021; (ii) **Minuta** do Projeto de Lei n.º 23/2010; (iii) **anexo I** – análise de receita por fonte de recurso e sumário geral da receita por fonte e da despesa por funções de governo; (iv) **anexo II** – demonstrativo da receita e despesa segundo as categorias econômicas; (v) **anexo III** - resumo geral da receita; demonstrativo da despesa por categoria econômica (vi) **anexos III, IV e VI (inexistentes)** – sugere-se renumeração dos demais anexos); (vi) **anexo VII** – demonstrativo do programa de trabalho de governo; (vii) **anexo VIII** – demonstrativo por função, subfunção e programa por categoria econômica; (viii) **anexo IX** – demonstrativo por função, subfunção e programas conforme vínculos com recursos; (ix) **anexo X** – demonstrativo da despesa por órgão e função; e (x) **anexo XI** – questionário online para discussão da LOA.
3. A propositura foi protocolizada na Secretaria da Câmara no dia 30 de setembro do corrente exercício, juntamente com a mensagem que apresenta as razões para encaminhamento da proposição.
4. Subscrive a proposta o Chefe do Poder Executivo Municipal.
5. Da cronologia processual tem-se: a) projeto de lei com seus anexos (fls.02 a 432); e b) despachos eletrônicos (fls. 433 a 437).
6. Com a devida tramitação processual, a Douta Procuradoria Geral solicitou desta Assessoria Jurídica análise e emissão de Parecer sobre a proposição, **fase esta em que se encontram os autos**.
7. Instruindo o feito até o presente momento, **437 (quatrocentos e trinta e sete) laudas**.
8. É a síntese do relatório, passo à análise.





II. PARECER ANALÍTICO

II.1 Da competência da Procuradoria

9. Inicialmente é de se destacar que o escopo desta manifestação jurídica é orientar aos Agentes Públicos quanto às exigências legais para a Prática do ato administrativo sob o aspecto jurídico-formal, vez que não é de competência desta Procuradoria examinar aspectos técnicos, orçamentários e de mérito, inclusive a veracidade das declarações/documentos carreados aos autos em que este parecer será juntado.
10. Lado outro, consigno que esta manifestação toma por base exclusivamente os elementos que constam no feito e que alicerçam o presente parecer, vez que decorrem de atos administrativos que gozam de presunção de legalidade e veracidade, cabendo aos Agentes Públicos, em surgindo questões que carecem de melhor detalhamento, diligenciar para que se busque a excelência na redação.
11. Feito o destaque, é de se dizer que incumbe a esta Procuradoria prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não competindo adentrar em aspectos relativos à conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração Pública, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.
12. Em sentido simétrico, busco os ensinamentos doutrinários do saudoso Hely Lopes Meirelles, o qual leciona:
- [...] Pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva. (MEIRELLES, 2010, p. 197).
13. Celso Antônio Bandeira de Mello conceitua parecer como sendo “*a manifestação opinativa de um órgão consultivo em que este expende sua apreciação sobre o que lhe é submetido*”. (BANDEIRA DE MELLO, 2013, p. 444).
14. Marçal Justen Filho conceitua parecer nos seguintes termos: “*Os atos consultivos são aqueles em que o sujeito não decide, mas fornece subsídios a propósito da decisão. É o caso dos pareceres*” [...] (JUSTEN FILHO, 2012, p. 372).
15. Como de fácil reflexão, o presente parecer busca traçar pontos estritamente legais a respeito da questão posta apresentando, quando possível, elementos que permitam colaborar com o Agente Público, como opinamento, permitindo, pois, entendimento lógico de que, a rigor, não há previsão legal de exercício da função fiscalizatória dos atos administrativos pela assessoria jurídica, exceto quanto ao exame das minutas de instruções jurídicos em geral, analisando as normas pertinentes a cada caso concreto.





II.2 Do impositivo legal – Audiência pública

16. A **Lei Orçamentária Anual (LOA)** é uma lei elaborada pelo Poder Executivo que estabelece as despesas e as receitas que serão realizadas no próximo ano (**2022**) estimando as receitas e fixando as despesas do Governo para aquele exercício, concretizando os objetivos e metas propostas no Plano Plurianual (**PPA**), segundo as diretrizes estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (**LDO**).
17. Feito o destaque, é de se dizer que a Lei complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), impõe no inciso I, § 1º, do Art. 48 a obrigatoriedade de o Poder Executivo dar ampla divulgação aos planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, dentre outros, possibilitando a ampla participação popular na discussão, inclusive de forma eletrônica, senão vejamos:
- 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;
18. No caso em análise, percebe-se que o Autor produziu uma cartilha contendo orientações e um **questionário eletrônico (fls. 383 a 432)**, proporcionando condições de o cidadão comum contribuir na elaboração da LOA, nas razões de sua ótica (cidadão), naquilo que entender como prioridade.
19. De certo que um questionário eletrônico não pode ser traduzido como audiência pública, mas, com a classificação de pandemia do COVID-19 pela Organização Mundial de Saúde, os gestores foram obrigados a rever a forma de participação da população nos processos de discussão como o aqui analisado, o que, a meu ver, cumpre com o princípio da transparência e publicidade, oportunizando ao cidadão indicar quais áreas da administração devem ter prioridade dentre as diversas áreas de atuação da administração municipal.
20. Nesse diapasão, considerando que a consulta popular mediante o oferecimento de questionário eletrônico, a meu ver, encontra azo na tradução de instrumento de consulta e participação popular, sem caráter deliberativo, nas razões estabelecidas na Lei 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei no. 12.527/2011 (Lei de Transparência), tenho que, nessa questão, não há óbice para a regular tramitação do processo.

II.3 Iniciativa – competência

21. De início, ressaltamos que não existe vício de iniciativa, visto que cabe ao Poder Executivo Municipal a iniciativa da Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme se extrai do artigo 165 da Constituição Federal.
22. De igual modo, não foram detectados vícios de técnica legislativa, sendo a redação coerente, impessoal e objetiva, além de condizente com as disposições da Lei Complementar n.º 95/1998 (Dispõe sobre a





elaboração, redação alteração e consolidação das leis, regulamentando o art. 59 da CRFB/88) e respectivo decreto regulamentador de número n.º 9.191, de 2017 (Estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado), aplicáveis no caso de inexistência de norma municipal de regência.

23. Além disso, o projeto de lei em análise atende aos parâmetros da juridicidade, sendo convergente com o ordenamento jurídico vigente e compatível com os princípios jurídicos administrativos, sobretudo a moralidade administrativa. Em seus dispositivos não há nenhuma ofensa, direta ou indireta, ao ordenamento jurídico pátrio.
24. Quanto aos aspectos de constitucionalidade e legalidade, é bom ressaltar que se trata de norma atinente ao Direito Financeiro, cujas diretrizes se encontram delineadas na Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal.
25. Neste contexto, o projeto de lei em análise atende aos requisitos elencados no artigo 4º da citada Lei Complementar¹, dispondo satisfatoriamente acerca do equilíbrio entre receitas e despesas públicas; dos critérios para limitação de empenho e endividamento; do controle de custos; da avaliação de programas, dentre outros elementos elencados pela Lei federal como de observância obrigatória, constando também anexo de metas fiscais.

¹ Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I - DISPORÁ TAMBÉM SOBRE:

- a) equilíbrio entre receitas e despesas;
b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;
c) (VETADO)
d) (VETADO)
e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

II - (VETADO)

III - (VETADO)

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;

IV - avaliação da situação financeira e atuarial:

a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;

b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

§ 4º A mensagem que encaminhar o projeto da União apresentará, em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente.





26. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é elaborada anualmente e tem como objetivo apontar as prioridades do governo para o próximo ano, orientando a elaboração da Lei Orçamentária Anual, baseando-se no que foi estabelecido pelo Plano Plurianual, ou seja, é um elo entre esses dois documentos.
27. Na LDO Municipal devem conter, entre outros tópicos, a previsão de despesas referentes ao plano de carreiras, cargos e salários dos servidores, o controle de custos e avaliação dos resultados dos programas desenvolvidos e as condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas. Pode-se dizer que a LDO serve como um ajuste anual das metas colocadas pelo PPA.
28. A LDO, portanto, delimita o que é possível realizar financeiramente no ano seguinte.
29. Portanto, uma vez atendidos os preceitos constitucionais e legais, não há nenhuma inconstitucionalidade ou ilegalidade no projeto, atendendo, igualmente, aos parâmetros de juridicidade e boa técnica legislativa.
30. Ainda de se destacar no que se refere à competência do Município para legislar sobre a matéria de interesse local, conforme instrui o art. 30, inciso I, da CRFB/88. No caso em análise, a proposição versa sobre projeto de Orçamentária Anual (ano de 2022), recepcionando, portanto, a tradução de interesse local.
31. Reforçando o entendimento de legalidade aqui defendido, a Carta Municipal dispõe:

Art. 87. A iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador ou Comissão da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos, que exercerá sob a forma de moção articulada, subscrita, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

Art. 106. Compete privativamente ao Prefeito, além de outras atribuições previstas nesta Lei:

[...]

II - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica;

[...]

V - dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal, na forma da lei;

IV - **enviar à Câmara Municipal** o plano diretor, o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e **o orçamento anual do Município**;

32. Lado outro, tenho que impera destacar vício de formatação que poderá ser facilmente sanado quando da redação final, sem configurar ilicitude, fato este alcançado na numeração dos anexos que compõem a proposição, razão que entendo necessária a seguinte ponderação:

- a) **Criação de um novo anexo I**, contemplando os itens “*análise de receita por fonte de recurso e sumário geral da receita por fonte e da despesa por funções de governo //; orçamento do exercício de 2022 // metas bimestrais de arrecadação // metas bimestrais da despesa //; comparativo por fonte de recurso // e sumário geral.*” (FL. 09 a 224), **renumerando-se os anexos seguintes**;
- b) Na sequência da numeração original, **INEXISTEM** registros dos anexos III, IV e V, importando na **renumeração dos anexos que se seguem (a partir da fl. 254)**, substituindo a nomenclatura do “**ANEXO VI**” (original), por “**ANEXO III**” (nova numeração), seguindo-se uma sequência crescente junto aos demais.





- c) Criação do anexo **X (a partir da fl. 378)**, identificando os documentos que constituem a orientação para a população do que é a LOA, bem como contendo o questionário de participação da sociedade na elaboração do documento.
33. **POR OPORTUNO, CONSIDERANDO A LIMITAÇÃO TÉCNICA DESTES PARECERISTAS EM RELAÇÃO ÀS QUESTÕES CONTÁBEIS, TENHO COMO PRIMAZIA ORIENTAR NO SENTIDO DE QUE, ANTES DE SEGUIR PARA PARECER DAS DOUTAS COMISSÕES, SEJA JUNTADO PARECER DO SETOR CONTÁBIL DESTES PODERES, COM O ESCOPO DE SE PRODUIR A NECESSÁRIA ANÁLISE TÉCNICO-CONTÁBIL QUE O CASO REQUER, PRINCIPALMENTE NAS IMPOSIÇÕES INSCULPIDAS NOS DISPOSITIVOS LEGAIS E CONSTITUCIONAIS JÁ CITADOS ANTERIORMENTE, BEM COMO CONTIDO NOS ARTIGOS 140 A 142 DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO, QUE ASSIM DISPÕEM:**

ART. 140. A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL COMPREENDERÁ:

I - **o Orçamento fiscal** referente aos Poderes Municipais, seus fundos, Órgãos e Entidades da Administração Direta e Indireta, inclusive Fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - **o orçamento de investimentos** das empresas em que o Município, 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 elas vinculadas, da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público Municipal.

§ 1º **O Projeto de Lei Orçamentária** será acompanhado de demonstrativo setorializado do efeito sobre as receitas e despesas decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 2º **A Lei Orçamentária anual não conterá** dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação de despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito ainda que por antecipação da receita, nos termos da lei.

§ 3º **Os orçamentos previstos nos itens I e II deste artigo serão** compatibilizados com o plano plurianual e com as diretrizes orçamentárias, evidenciando os programas e políticas do governo municipal.

Art. 141. É obrigatória a inclusão, no orçamento de todos os órgãos da administração pública municipal, de verba necessária ao pagamento de seus débitos oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais apresentados até 1º de julho, cujo pagamento se fará até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente.

§ 1º **Fica proibida** a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais para pagamento de precatórios, devendo este ser efetuado exclusivamente na ordem cronológica de apresentação, excetuados os de natureza alimentícia definidos no § 1º-A do artigo 100 da Constituição Federal.

§ 2º **As dotações orçamentárias e os créditos abertos** destinados ao pagamento de precatórios serão consignados diretamente ao Poder Judiciário.

Art. 142. Os orçamentos serão contabilizados com o plano plurianual e as diretrizes orçamentárias, evidenciando os programas e políticas do Governo Municipal.

34. Pela evolução retro, **destacando as orientações acima destacadas**, entendo que, naquilo que compete a este Parecerista, não existem vícios na presente proposição.





II.2 Da técnica legislativa

35. No que tange à escolha do tipo da norma legislativa, tenho que adequada a escolha, vez que não contraria as Cartas Municipal e Federal, atendendo, ainda, as imposições insculpidas no artigo 152, e incisos, do Regimento Interno.²

II.3 Da tramitação e votação da proposição

36. Impõe o Regimento Interno que a presente proposição deverá ser submetida ao crivo das Comissões Permanentes de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação e de Finanças, Economia, Orçamento, Fiscalização, Controle e Tomada de Contas (**Art. 40 e 41 do R.I.**)³, e seguirá os demais tramites regimental, ressaltando que o seu parecer conclusivo ficará cingindo às matérias de sua exclusiva competência.

37. Após a emissão dos pareceres na forma regimental e a posterior inclusão na ordem do dia, a proposição será votada em turno único de discussão e votação, com deliberação de maioria absoluta de votos dos membros da Câmara (art. 88, Parágrafo Único, IX “1”), devendo ficar ressalvado o previsto nos arts. 155 e 157, ambos do Regimento Interno.⁴

² LOM - Art. 88. As leis complementares somente serão aprovadas se obtiverem maioria absoluta de votos dos membros da Câmara.

Parágrafo único. São matérias de lei complementar, dentre outras previstas nesta Lei Orgânica:

IX - Lei Orçamentária Anual;

Art. 151 As proposições deverão ser redigidas em termos claros e sintéticos e apresentadas em duas vias.

Parágrafo único. As proposições a que se referem os incisos I a V do artigo anterior não poderão conter matéria estranha ao enunciado objetivamente declarado na ementa ou dele decorrente.

Art. 152 Não se admitirão proposições:

I - sobre assunto alheio à competência da Câmara;

II - em que se delegue a outro Poder atribuições do Legislativo;

III - antirregimentais;

IV - que, aludindo a lei, decreto, regulamento, decisões judiciais ou qualquer outro dispositivo legal, não se façam acompanhar de sua transcrição ou cópia, exceto os textos constitucionais e as leis codificadas;

V - quando redigidas de modo a que não se saiba à simples leitura qual a providência objetivada;

VI - que, fazendo menção a contrato, concessões, documentos públicos, escrituras, não tenham sido juntados ou transcritos;

VII - que contenham expressões ofensivas;

VIII - manifestamente inconstitucionais;

IX - que, em se tratando de emenda ou subemenda, não guardem direta relação com a proposição;

³ Art. 40 À Comissão de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação, compete:

I - opinar sobre o aspecto constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa das proposições;

Art. 41 À Comissão de Finanças, Economia, Orçamento, Fiscalização, Controle e Tomada de Contas compete:

I - opinar sobre a compatibilidade ou adequação de quaisquer proposições que importem aumento ou diminuição da receita ou despesa pública, com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Orçamento Anual e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

⁴ **Art. 155** As proposições não serão submetidas a discussão e votação sem parecer.

Art. 157 Decorrido os prazos de todas as comissões a que tenham sido enviados, os processos poderão ser incluídos na Ordem do Dia, com ou sem parecer, pelo Presidente da Câmara, de ofício ou a requerimento de qualquer Vereador independentemente do pronunciamento do Plenário.





38. Vale ressaltar, que o Presidente da Mesa Diretora somente terá direito a voto em proposições com *quórum* de maioria simples, quando ocorrer empate, nos termos do art. 82, III, da Lei Orgânica Municipal, e art. 24, §2º, III, e art. 219, §4º, ambos do Regimento Interno.

III. CONCLUSÃO

Caberá aos edis a análise da viabilidade das medidas estatuídas e sua convergência com o interesse público adjacente, o que extrapola a função desta procuradoria, constituindo mérito do projeto.

39. Diante do exposto, esta Procuradoria OPINA, pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** em relação à iniciativa, competência, tramitação, discussão e votação do Projeto de Lei Complementar ora analisado, **destacando o encaminhamento sugerido no parágrafo “24. ” Deste Parecerista**, nas razões ali produzidas.
40. Lado outro, é de se dizer que a opinião desta Assessoria Jurídica **não** substitui os importantes pareceres das Doutas Comissões Permanentes, em razão de sua legitimidade política neste Parlamento, possibilitando, pois, produzir análise de mérito da proposição bem como da repercussão política que dela (proposição) incidir.
41. Quando da votação da matéria, também destaco que caberá aos h. Edis que comporão a plenária a análise da viabilidade das medidas estatuídas e sua convergência com o interesse público adjacente, o que extrapola a função desta procuradoria, constituindo mérito do projeto.

É como opino, salvo melhor juízo das Comissões Permanentes e do Plenário desta Augusta Casa Legislativa.

Às Comissões, com as honras de estilo.

Marataízes, ES, 14 de outubro de 2021.

Nelson Morghetti Júnior
Assessor Legislativo

