



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

PARECER N° 022./2021

Dispõe sobre o Projeto de Lei n° 3.368/2021.

I – RELATÓRIO:

Trata-se do Projeto de Lei n.º 3.368/2021, de autoria do Executivo Municipal, que **"estima a receita e fixa a despesa do Município de Ibiracú para o exercício financeiro de 2022"**, encaminhado a esta assessoria para emissão de parecer.

A proposição foi protocolizada nesta Casa em data 30/09/2021 e lida no expediente da sessão ordinária realizada no dia 04/10/2021.

Os presentes autos foram encaminhados a esta Procuradoria para elaboração de parecer técnico, nos termos do art. 82 do Regimento Interno da Câmara.

É o sucinto relatório. Passo à análise da proposição.

II – CONSIDERAÇÕES INICIAIS:

Trata-se de lei formal, periódica, anual, de cunho administrativo e de efeitos concretos, que contém a discriminação da receita e da despesa pública, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo local.

É, pois, conhecida como Lei de Meios porque possibilita os meios para o desenvolvimento das ações relativas aos diversos órgãos e entidades que integram a administração pública.

A ação planejada do Poder Público, quer na manutenção de suas atividades, quer na execução de seus projetos, materializa-se através do orçamento público, que é o instrumento de que dispõe para expressar, em determinado período, seu programa de atuação, discriminando a origem e o montante dos recursos a serem obtidos, bem como a natureza e o montante dos dispêndios a serem efetuados.

Entende-se por orçamento-programa aquele que discrimina as despesas segundo sua natureza, dando ênfase aos fins (*e não aos meios*), de modo a demonstrar em que e para que o governo gastará, e também *quem* será responsável pela execução de seus programas. As grandes áreas de atuação são classificadas como funções, desdobradas em subfunções, programas, atividades, projetos e



1



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

operações especiais, tudo de acordo com a classificação funcional e a estrutura programática estabelecida na legislação pertinente.

É este critério de agrupamento dos dispêndios orçamentários que permite uma visualização sobre o direcionamento das ações estatais, suas áreas de atuação e as efetivas prioridades do governo.

O orçamento constitui a peça fundamental da administração pública, posto que retrata em números, projetos e programas, o Plano de Ação do Governo. A Constituição Brasileira de 1988, a Constituição do Estado do Espírito Santo e a Lei Orgânica do Município de Ibiracú, determinam a exclusividade que tem o Executivo da iniciativa das Leis Orçamentárias.

Do ponto de vista político o orçamento do Estado de Direito sempre constitui forma de controle da Administração, que por seu intermédio fica adstrita à execução das despesas no período e nos limites estabelecidos pelo Legislativo. Mas, com as necessidades do planejamento, ao controle político se soma hoje a co-participação do Legislativo na feitura do orçamento, mediante a prévia orientação e as metas traçadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e a decisiva opção quanto ao montante dos gastos públicos e ao tamanho do Município. A questão política do orçamento, por conseguinte, versa a respeito do relacionamento entre os Poderes do Estado e se deixa afetar por algumas ordens diferentes de problemas.

Percebe-se que, na evolução do orçamento como instrumento de controle preventivo, se sinaliza uma nova sistemática de apropriação e controle dos recursos públicos, que se denomina orçamento-programa. Acrescente-se, ainda, que o orçamento-programa contribui para o planejamento governamental, pois é capaz de expressar com maior veracidade as responsabilidades do governo para com a sociedade, visto que o orçamento deve indicar com clareza os objetivos perseguidos pelo Município, da qual o Prefeito é intérprete.

O orçamento constitui a ferramenta básica na qual a população toma conhecimento dos tributos que tem que pagar para manter a máquina administrativa e seus serviços. Dos gastos a serem realizados não só na manutenção da máquina pública, como também na identificação dos investimentos que procuram melhorar a qualidade de vida da população. Esta função básica do orçamento já revela a importância e a razão pelas quais os especialistas vêm estudando as várias formas de tornar as rubricas o mais transparente possível para que o cidadão comum possa acompanhar sua execução, através de seus representantes legais.



2



Câmara Municipal de Ibiracu

Estado do Espírito Santo

O orçamento é também um importante instrumento de controle no dia-a-dia da administração pública, pela característica da universalidade, pois atinge todas as entidades da esfera governamental, dentro de uma periodicidade anual. Outro aspecto no orçamento que o torna complexo é que atinge toda a sociedade, por parte dos governantes que tomam decisões.

Feitas estas considerações que sempre julgo importante serem apercebidas pelos nobres integrantes desta Augusta Casa, verifico que a presente proposição apresenta um orçamento a ser gasto no exercício seguinte dentro das efetivas possibilidades, contemplando ações estabelecidas no PPA – 2018/2021 (*objeto do Projeto de Lei n.º 3.365/2021, que se encontra tramitando nesta Casa*) e na LDO – Lei Municipal n.º 4.102/2021, de forma a atender ao que fora efetivamente planejado e previsto nestes instrumentos.

Entendo, portanto, *smj*, que as exigências legais da Constituição Federal, Constituição Estadual, Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei Federal 4.320/64, para admissibilidade da Proposta Orçamentária foram observadas.

III – ANÁLISE JURÍDICA:

3.1. Da Competência e Iniciativa:

O Projeto de Lei em análise versa sobre matéria de competência do Município, em face do interesse local, encontrando amparo no art. 30, I, da Constituição Federal ⁽¹⁾ e nos arts. 8º, I e VI⁽²⁾ e 17, IV⁽³⁾, ambos da Lei Orgânica Municipal de Ibiracu.

Verifica-se, outrossim, que a iniciativa de projetos desta natureza é privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme se observa na análise conjunta do art. 165, III⁽⁴⁾, da Constituição Federal e arts. 37, IV⁽⁵⁾ e 106, I e III⁽⁶⁾, da Lei Orgânica Municipal, o que foi observado, no caso.

¹ "Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local;"

² "Art. 8º. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu interesse local e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições: I - legislar sobre assuntos de interesse local; (...) VI - elaborar o orçamento anual e plurianual de investimentos;"

³ "Art. 17. Compete à Câmara Municipal, com sanção do Prefeito, dispor sobre as matérias de competência do Município, e especialmente: (...) IV - votar o orçamento anual e o plurianual de investimentos, bem como autorizar a abertura de créditos suplementares e especiais;"

⁴ "Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais."





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Portanto, sob o aspecto jurídico, nada obsta à regular tramitação do projeto, cabendo aos nobres Vereadores a análise do mérito da proposição.

3.2. Do Prazo para Encaminhamento:

Prescreve a Constituição Federal, em seu art. 165, caput, incisos I a III e seu § 9º, o seguinte:

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

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

(...)

§ 9º. Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;"

O texto da Lei Complementar n.º 101/2000 (*Lei de Responsabilidade Fiscal*), que a princípio deveria dispor sobre o assunto, é lacunoso quanto à matéria, nada dispondo a respeito do prazo a ser observado pelos entes quanto ao encaminhamento do Projeto da LOA ao Legislativo, o que remete ao disposto no art. 35, da ADCT da CF/88.

A redação do art. 35 do ADCT da Constituição da República, por sua vez, embora estabeleça alguns prazos transitórios para encaminhamento dos projetos e para sanção das leis orçamentárias (*PPA, LDO e LOA*), aparentemente apenas se dirige à União Federal, não havendo qualquer disposição expressa quanto à situação dos Estados e Municípios.

Por outro lado, a Constituição do Estado do Espírito Santo, em seu art. 150, § 9º, estabelece textualmente o seguinte, *in verbis*:

"Art. 150. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

⁵ "Art. 37. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre: (...); IV - matéria orçamentária, e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios ou subvenções."

⁶ "Art. 106. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais."





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

III - os orçamentos anuais.

(...)

§ 9º. Lei complementar estadual disporá sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais e estabelecerá normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos, respeitados os princípios e normas estabelecidos na lei complementar federal a que se refere o art. 165, § 9º, da Constituição Federal."

A Lei Complementar a que se refere o artigo anteriormente destacado é a Lei Complementar n.º 07, de 06 de julho de 1990, que, em seu art. 2º, caput, estabelece o seguinte, *in verbis*:

"Art. 3º. O projeto de lei orçamentária anual do Estado será encaminhado até três meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa."

A Lei Orgânica Municipal, por sua vez, também no que respeita ao prazo para o encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária Anual prevê idêntico prazo, conforme se infere do disposto em seus arts. 107, § 5º e 189, *in verbis*:

"Art. 107. (...)

§ 5º. Os projetos de lei do plano plurianual e das diretrizes orçamentárias serão enviados pelo Prefeito à Câmara à Câmara Municipal, nos termos e prazos estabelecidos nas leis a que se refere o § 8º, do artigo anterior, sendo o do orçamento anual enviado até o dia 30 de setembro de cada ano."

"Art. 189. Até a entrada em vigor da lei complementar federal, o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do mandato em curso do Prefeito, e o projeto de lei orçamentária anual, serão encaminhados à Câmara até três meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvidos para a sanção até o encerramento da sessão legislativa."

Assim, o prazo a ser observado, no caso, é até três meses antes do encerramento do exercício financeiro (30 de setembro) -, seja por força do disposto na LOM, seja em razão do que estabelece o art. 150, § 9º, da Constituição Estadual, que se aplica aos municípios por força do disposto no art. 156 da mesma Constituição, que assim prevê, *in verbis*:





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

"Art. 156. Aplica-se aos Municípios, no que couber, o disposto neste capítulo."

Portanto, feita a análise da legislação vigente aplicável à questão, verifica-se que o Chefe do Executivo Municipal cumpriu o prazo para encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária Anual, haja vista que o Projeto de Lei nº. 3.368/2021 foi protocolizado nesta Casa de Leis em data de 30 de setembro de 2021, ou seja, três meses antes do encerramento do exercício financeiro.

3.3. Do Prazo para Votação:

O atendimento do prazo citado no subitem anterior se faz necessário para a devida tramitação deste projeto na Câmara Municipal, haja vista que o Poder Legislativo também deve observar o prazo para votação estabelecido pelo art. 3º da Lei Complementar Estadual n.º 07/90, anteriormente transcrito, como também o estampado no art. 21 da Lei Orgânica Municipal, que assim prevê, *in verbis*:

"Art. 21. A sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, do orçamento municipal ou ainda, sem a conclusão dos processos de cassação de mandato de Vereador ou Prefeito, quando em tramitação na Câmara."

Neste mesmo sentido é o texto do art. 189 da Lei Orgânica Municipal, anteriormente transcrito, que estabelece que o Projeto da Lei Orçamentária Anual deverá ser devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

Desta forma, caberá aos nobres parlamentares municipais, a obrigação de deliberar e concluir a votação do Projeto de Lei nº. 3.368/2021 antes de encerrar o segundo período da sessão legislativa, ou seja, antes de adentrarem em recesso legislativo de fim de ano.

3.4. Da Técnica Legislativa:

A elaboração de leis no Brasil deve observar a técnica legislativa adequada, de acordo com o regramento previsto na Lei Complementar n.º 95/1998, em obediência ao disposto no parágrafo único, do art. 59, da Constituição da República.

No caso em exame, houve obediência ao art. 3º da LC n.º 95/1998, porquanto o projeto foi estruturado em três partes básicas: parte preliminar, compreendendo a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas; parte normativa, compreendendo o texto das normas de conteúdo substantivo relacionadas com a matéria regulada; e parte final, compreendendo as disposições pertinentes às medidas necessárias à implementação das normas de conteúdo substantivo e a cláusula de vigência.

Atendidas as regras do art. 7º da LC n.º 95/1998, pois o primeiro artigo do texto indica o objeto da proposição e o respectivo âmbito de aplicação, a matéria tratada não está disciplinada em outro diploma normativo, a proposição não contém matéria estranha ao seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão.

Também foi cumprido o requisito previsto no art. 8º, pois a vigência da lei está indicada de forma expressa, ou seja, com a cláusula "*entra em vigor na data de sua publicação*".

Cumpridas as regras do art. 10, porquanto, no texto da proposição, a unidade básica de articulação é o artigo, indicado pela abreviatura "Art.", seguida de numeração ordinal até o art. 9º e cardinal daí em diante.

Respeitadas, também, as regras do caput e do inciso I, do art. 11, pois as disposições normativas foram redigidas com clareza, precisão e ordem lógica.

Desta forma, não se vislumbra na proposição nenhuma irregularidade quanto à observância da técnica legislativa.

3.5. Da Audiência Pública:

Nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso I, da Lei Complementar n.º 101/2000 e art. 44 da Lei Federal n.º 10.257/2001, se faz necessário a realização de audiências públicas na fase de elaboração e de discussão do Projeto de Lei em comento.

Com efeito, assim estabelecem referidos dispositivos Legais, *in verbis*:

- Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001):

"Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f, do inciso III, do artigo 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 na Câmara Municipal."





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

- Lei Complementar n.º 101/2000 (LRF):

"Art. 48. (...)

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos."

Portanto, deve a Câmara Municipal, especialmente por intermédio de sua Comissão específica (*Comissão de Finanças e Orçamento*), realizar audiências públicas a fim de discutir o conteúdo da proposição e propiciar a participação popular durante a discussão da proposição.

3.6. Questões importantes a serem observadas pelas Comissões pertinentes:

Da análise da proposição em questão, observa-se que quanto à forma, a Proposta Orçamentária para o exercício de 2022 encontra-se elaborada dentro da legislação aplicável à matéria, englobando a **Lei de Meios** e os **Anexos** definidos pela Lei Federal n.º 4.320/64 e Lei de Responsabilidade Fiscal (*Lei Complementar n.º 101/2000*).

Como ocorreu em anos anteriores, é costume já neste parecer aferir os percentuais estabelecidos para as despesas com Educação, Saúde e com Pessoal, com base em relatórios disponibilizados pelo Executivo relativos a essas despesas, a fim de conferir a adequação destas aos percentuais mínimos e máximos fixados na Constituição e na Lei Complementar 101/2000. Assim, segundo se pode inferir do somatório dos recursos provenientes de impostos e transferências, para a área da **Educação**, de conformidade com o disposto no art. 212 da Constituição Federal e art. 122 da Lei Orgânica do Município de Ibiracú, foram destinados recursos na ordem de 26,47% (vinte e seis vírgula quarenta e sete por cento), quando o limite é de 25% (vinte e cinco por cento). O montante da despesa com educação previsto é de R\$8.146.750,00 (oito milhões, cento e quarenta e seis mil, setecentos e cinquenta reais). Também prevê o orçamento a aplicação de 81,58% (oitenta e um vírgula cinquenta e oito por cento) da receita do Fundeb com pessoal, o que suplanta significativamente o percentual de 70% (setenta por cento) legalmente estabelecido.

Na área da **Saúde**, atendendo à Emenda Constitucional n.º 29, de 13 de setembro de 2.000, propôs-se a aplicação de 29,31% (vinte e nove vírgula trinta e um por cento) quando o limite mínimo é de 15% (quinze por cento). O montante da





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

despesa com saúde está na ordem de R\$8.634.800,00 (oito milhões, seiscentos e trinta e quatro mil e oitocentos reais).

Por sua vez, os créditos destinados ao custeio de **despesas com Pessoal** do Poder Executivo, representam 41,39% (quarenta e um vírgula trinta e nove por cento) da Receita Corrente Líquida (RCL), dentro dos limites, portanto, total e prudencial, do teto de 54% (cinquenta e quatro por cento) estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal. A despesa total com pessoal, de forma consolidada, é prevista no percentual de 43,95% (quarenta e três vírgula noventa e cinco por cento), portanto, dentro do limite de 60% (sessenta por cento) estabelecido pela norma legal.

Relativamente ao mérito da proposta de orçamento para o próximo exercício (2022), a estimativa da receita e fixação da despesa é de R\$ 55.500.000,00 (cinquenta e cinco milhões e quinhentos mil reais), enquanto a receita estimada na LOA/2021 foi de R\$ 48.500.000,00 (quarenta e oito milhões e quinhentos mil reais), resultando num aumento da ordem de **14,43% (quatorze vírgula quarenta e três por cento)**. Verifica-se, portanto, que a previsão de arrecadação, ou seja, a receita prevista para 2022 foi estimada levando-se em consideração a elevação das transferências de recursos dos governos Federal e Estadual, que tiveram significativo crescimento em suas arrecadações e que, a rigor, não foram muito afetadas pelos impactos da pandemia da Covid-19, conforme enfatizado na Mensagem do Executivo.

Oportuno destacar que em relação à estrutura da natureza da despesa orçamentária, o Projeto da LOA restou proposto com detalhamento da despesa apenas até o nível de modalidade de aplicação e não até o nível de elemento de despesa, como ocorria outrora.

Portanto, importa saber se há amparo para que a estrutura da despesa na lei orçamentária anual ocorra até o nível de modalidade de aplicação ou se seria obrigatório o seu detalhamento até o nível de elemento de despesa.

A fim de não ser repetitivo e se alongar nessa questão, junta-se ao presente parecer os termos de 02 (duas) consultas sobre o tema respondidas pelo TCEM e TCMA, que abordam essa temática e onde, de forma pormenorizada, resta esclarecida a possibilidade de a lei orçamentária ser estruturada até o nível de modalidade de aplicação, conforme, aliás, possibilita o art. 6º da Portaria STN/SOF n.º 163/2001.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Por fim, cumpre asseverar que restou consignado no art. 9º da proposição, a autorização para a concessão de ajuda financeira a entidades sem fins lucrativos, reconhecidas de utilidade pública, nas áreas de educação, cultura e esportes, agricultura, saúde e assistência social, sem que restasse explicitado que essa ajuda, formalizada por intermédio de parcerias, somente pode ocorrer com a estrita observância das normas e regras estabelecidas na *Lei n.º 13.019/2014 (Lei das parcerias com organizações da sociedade civil)*, o que deve ser observado pelas Comissões pertinentes quando da análise da proposição, a fim de implementarem correções que entenderem pertinentes.

3.7. Do Procedimento e Quórum de Votação:

- Do regime inicial de tramitação da matéria: a matéria deve tramitar em regime ordinário, com submissão da mesma às Comissões Permanentes da Câmara (*RI, art. 201, caput*).

- Do quórum para aprovação da matéria: Para aprovação do Projeto de Lei n.º 3.368/2021 será necessário o voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara, ou seja, 5 (cinco) votos, conforme dispõe o art. 190, inciso II, letra "h", do Regimento Interno da Casa, em turno único de discussão e votação.

- Do processo de votação a ser utilizado: conforme a inteligência do art. 194, I e 195, do Regimento Interno, o processo a ser utilizado deve ser o simbólico, em turno único de votação, exceto se outro for requerido e aprovado pelo Plenário, conforme consigna o próprio dispositivo citado.

3.8. Das Comissões Permanentes:

Por fim, verifica-se que a proposição precisa ser submetida ao crivo das Comissões de: **Justiça e Redação** (*art. 43, § 1º, do R.I.*), de **Finanças e Orçamento** (*art. 44, I do R.I.*) e, bem assim das demais (**Comissão de Obras e Serviços Públicos e Comissão de Educação, Saúde e Assistência**), por força do disposto no art. 201, caput, do Regimento Interno.

IV – CONCLUSÃO:

Diante de todo o exposto, do ponto de vista da constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, depois de observadas as recomendações constantes deste parecer, esta assessoria opina pela viabilidade técnica do Projeto de Lei n.º 3.368/2021.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

É como entendo, s.m.j.

Plenário Jorge Pignaton, em 04 de novembro de 2021.



CLAUDIO CALIMAN
Procurador Legislativo

