



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

PARECER N.º 068/2022

Dispõe sobre o Projeto de Lei n.º 3.394/2022.

I – RELATÓRIO:

Trata-se do Projeto de Lei n.º 3.394/2022, de autoria do Executivo Municipal, que **“Dispõe sobre alteração de anexos de metas fiscais da Lei de diretrizes Orçamentária no para o exercício financeiro de 2023”**, encaminhado a esta assessoria para emissão de parecer.

Trata-se, portanto, de proposição que objetiva alterar as metas fiscais originariamente estabelecidas na LDO em razão da necessidade, também, de readequação da meta de arrecadação prevista para o exercício financeiro de 2023.

A mensagem do Executivo Municipal que encaminha a proposição, assim destaca, *in verbis*:

“A Lei Municipal n.º 4.135/2022 que aprovou a Lei de Diretrizes Orçamentária e estabeleceu as Metas Fiscais e Prioridades para o exercício de 2023, necessitou de ter a Previsão de arrecadação readequada à realidade financeira do município, em decorrência da elevação na arrecadação verificada no FUNDEB, provocada pela Lei Federal n.º. 14.113 e do crescimento verificado na arrecadação das transferências de recursos do Governo Federal e Estadual, principalmente em relação ao FPM e ICMS, haja vista que a elevação verificada nos preços dos produtos de uma forma geral, influenciaram diretamente na arrecadação do Estado e da União.

Neste aspecto, torna-se imprescindível a adequação das metas fiscais e meta de arrecadação da administração municipal para o exercício de 2023, 2024 e 2025 objetivando proporcionar ao município, condições técnicas de encerrar o exercício financeiro dentro do equilíbrio fiscal tão preconizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

No que se refere ao exercício financeiro de 2023, as principais alterações se referem à meta de arrecadação total e meta de despesa total, que tiveram seus valores elevados de R\$64.000.000,00 para R\$ 66.700.000,00, equivalente a 4,22%, em decorrência da necessidade de adequação orçamentária à Lei do Fundeb n.º. 14.113 e a elevação verificada na arrecadação do Estado e da União.

Em relação ao demonstrativo VIII (margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado), a principal alteração é decorrente do aumento permanente da receita, que sofreu elevação em decorrência da readequação da estimativa de receita para 2023.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Diante do exposto, fica evidente que um dos principais fatores motivadores da alteração das metas fiscais conforme proposto, é o de possibilitar ao município, condições técnicas de cumprir as metas fiscais estabelecida na LDO e, conseqüentemente, atender as determinações estabelecidas Lei de Responsabilidade Fiscal, principalmente no tocante ao equilíbrio fiscal tão preconizado pela Lei Fiscal."

A proposição foi protocolizada nesta Casa em data 30/09/2022 e lida no expediente da sessão ordinária realizada no dia 03/10/2022.

Os presentes autos, após a anexação do *Estudo de Técnica Legislativa*, 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 jurídica.

II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA:

A - Constitucionalidade Formal - Competência e Iniciativa:

Importante destacar, de início, que o exame da Procuradoria Jurídica cinge-se tão-somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores competentes.⁽¹⁾

A propositura em questão objetiva readequar os anexos de metas fiscais previstos na *LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias* do Município para a elaboração do orçamento do exercício de 2023, aprovada pela Lei Municipal n.º 4.135, de 04 de agosto de 2022, em função da readequação do valor da receita prevista para o referido exercício, dada a elevação na arrecadação verificada no FUNDEB e nas transferências (FPM e ICMS) dos governos federal e estadual.

Conforme destacado em proposições anteriores, sob o aspecto da natureza da atividade, o regime constitucional comporta duas categorias básicas de competências: de um lado, a competência legislativa (arts. 22 e 24, CF) e, de outro, a competência administrativa (arts. 21 e 23, CF). Nesta, o ente executa funções tipicamente administrativas; naquela é autorizado a promulgar leis e atos análogos, conforme leciona José Afonso da Silva.⁽²⁾

¹ Cf. orientação constante do manual de boas práticas consultivas da AGU: "o órgão consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência e oportunidade".

² DA SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional brasileiro*, Malheiros, 20ª ed., 2002, p. 495.





Câmara Municipal de Ibiraçu

Estado do Espírito Santo

Outrossim, também se verifica as competências em função da quantidade de entes federativos que as exercem. Nesse sentido, tem-se a competência privativa (ou exclusiva), ou seja, aquela exercida de forma plena por determinado ente, e a competência concorrente (ou comum), para a qual há uma verdadeira divisão de tarefas compartilhada entre diversos entes. Esse, em suma, é o microsistema adotado pela Constituição Federal.

Em relação à matéria financeira e orçamentária, a Constituição Federal, em seu art. 24, incisos I e II, estabelece a competência legislativa concorrente da União, Estados e Distrito Federal para dispor sobre “I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico” e “II – orçamento”.

É certo que o art. 24 da CF que trata da competência legislativa concorrente, para várias matérias, entre elas o direito financeiro e o orçamento, não menciona os Municípios. Mas isto não significa que estes estejam excluídos da partilha, sendo-lhes dado legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, da CF) e suplementar a legislação federal e estadual, no que couber (art. 30, II, da CF).³

Portanto, o Município possui competência para dispor sobre a alteração da LDO, porque, originariamente, também lhes compete dispor sobre tais matérias, seja por força do disposto no art. 30, I, da Constituição Federal, como, também, conforme os arts. 8º, I e VI e 17, IV e 104, da *Lei Orgânica Municipal*, abaixo transcritos:

Constituição Federal:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;”

Lei Orgânica Municipal:

“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;”

“Art. 17. Compete à Câmara Municipal, com sanção do Prefeito, dispor sobre as matérias de competência do Município, e especialmente:

(...)

³ MENEZES DE ALMEIDA, Fernanda Dias. *Competências na Constituição de 1988*, 2º ed., São Paulo: Atlas, p. 156.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

IV – votar o orçamento anual e o plurianual de investimentos, bem como autorizar a abertura de créditos suplementares e especiais;"

"Art. 104. No Município, as finanças públicas respeitarão o disposto nas Constituições Federal e Estadual, na legislação complementar federal e nas leis que vierem a ser adotadas."

Verifica-se, portanto a competência legislativa do Município para inovar o ordenamento jurídico sobre o tema, por se tratar de matéria relacionada à alteração das Diretrizes Orçamentárias para a elaboração do Orçamento de 2023, ínsita, portanto, ao âmbito do interesse local, não caracterizando inconstitucionalidade por vício de competência.

Analisando o aspecto da *inconstitucionalidade formal subjetiva*, isto é, da iniciativa para deflagrar o presente Projeto de Lei, tem-se que a Constituição Federal⁽⁴⁾, assim, como a Lei Orgânica Municipal⁽⁵⁾, asseguram a independência dos Poderes Legislativo e Executivo, ambas em seu art. 2º. Com efeito, nenhum dos Poderes pode interferir no funcionamento do outro sem estar amparado em regra constitucional, sob pena de violação do princípio da separação dos Poderes.

Com fulcro em tal princípio, a Constituição Federal, em algumas hipóteses, reserva a possibilidade de dar início ao processo legislativo a apenas algumas autoridades ou órgãos como forma de subordinar a eles a conveniência e a oportunidade da deflagração do debate legislativo em torno do assunto reservado.⁽⁶⁾

Neste prisma, estabelece a CF/1988, em seu art. 61 e 165, e a Lei Orgânica Municipal, em seu art. 37 e 106, as disposições normativas cuja iniciativa é de competência privativa do Chefe do Executivo. Com efeito, as proposições relacionadas à matéria orçamentária devem estar inseridas em norma cuja iniciativa é reservada àquela autoridade. Confira-se:

Constituição Federal:

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

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais."

⁴ Art. 2º. São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

⁵ Art. 2º. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

⁶ MENDES, Gilmar Ferreira; Branco, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional, 6ª edição, 2011, São Paulo: Saraiva, p. 902. .





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Lei Orgânica Municipal:

"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."

"Art. 106. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais."

Nesta senda, os ensinamentos do mestre **Hely Lopes Meirelles**⁽⁷⁾, in verbis:

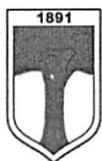
"Vale ressaltar que essa competência do Município para legislar 'sobre assuntos de interesse local' bem como a de 'suplementar a legislação federal e estadual no que couber' - ou seja, em assuntos em que predomine o interesse local - ampliam significativamente a atuação legislativa da Câmara de Vereadores.

(...)

Leis de iniciativa da Câmara, ou mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, §1º e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. **São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito**, como Chefe do Executivo local, **os projetos de lei que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autarquia e fundacional do Município; o regime jurídico único e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental."** (grifei)

⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. In *Direito Municipal Brasileiro*, 13ª edição, Malheiros, pág. 587.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Como a proposição é de autoria do Prefeito Municipal, não há que se falar em vício de iniciativa. Portanto, o presente Projeto de Lei não contém vício formal subjetivo, sendo de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

No que toca à espécie normativa adequada para tratar da matéria, tem-se que a mesma foi adequadamente aplicada porquanto a proposição visa alterar anexos da LDO, aprovada por meio de lei ordinária, logo essa alteração somente pode se dar pela mesma via, qual seja, lei ordinária, conforme art. 33, II, da Lei Orgânica Municipal.

Em relação aos demais requisitos formais atinentes ao processo legislativo, tem-se:

- **regime de tramitação da matéria**: a matéria deve tramitar em regime ordinário, com submissão da matéria às Comissões Permanentes pertinentes (*Justiça e Redação – art. 43 do RI e Finanças e Orçamento – art. 44, III, do RI*);

- **quórum para aprovação da matéria**: Conforme dispõem os termos do art. 189, I e §§ 1º c/c o art. 190, II, letra "h", do Regimento Interno da Casa, é necessária a maioria absoluta dos membros da Câmara.

- **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.

Conclui-se, portanto, pela constitucionalidade formal da proposição.

B - Constitucionalidade Material:

A constitucionalidade material é a compatibilidade entre o conteúdo do ato normativo e as regras e princípios previstos na Constituição Federal, na Constituição Estadual e na Lei Orgânica Municipal. Trata-se, assim, de averiguar se o conteúdo do ato normativo está em consonância com as regras e princípios constitucionais.

Cumprе reiterar que a proposição não viola a higidez do quanto estabelecido na Lei Municipal n.º 4.135/2022, que aprovou a LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2023, porquanto a sua alteração é plenamente possível, conforme expressamente é enfatizado no art. 166, § 7º, da Constituição Federal, que assim encerra, *in verbis*:

“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.

(...)





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

§ 7º. Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo."

E o IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal, nos pareceres n.º 0842/2006 e 0381/2008, também externa seu entendimento nesse sentido, a saber:

"No que se refere à alteração da Lei de Diretrizes Orçamentárias, entendemos não haver óbices, mesmo porque a Constituição Federal não apresenta nenhuma vedação neste sentido; ao contrário, em seu artigo 166, § 7º, estabelece que aos projetos concernentes ao Plano Plurianual - PPA, à Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e ao Orçamento Anual - LOA, aplicam-se as demais normas constitucionais relativas ao processo legislativo, naquilo que não contrariar o disposto na Seção II, do Capítulo II, do Título VI, da Constituição Federal ."

A alteração proposta, como já enfatizado, objetiva readequar os anexos de metas fiscais previstos na LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município para o exercício de 2023, aprovada pela Lei Municipal n.º 4.135, de 04 de agosto de 2022, em função da readequação do valor da receita prevista para o referido exercício, decorrente da elevação da arrecadação verificada no Fundeb – Lei Federal n.º 14.113/2020 e do crescimento das transferências relacionadas ao FPM e ICMS, dos governos federal e estadual, respectivamente, de sorte que tal proposição, não afronta outras normas de caráter financeiro/orçamentário do Município.

Não há que se falar em ofensa a princípios, direitos e garantias estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual, ou, ainda, na Lei Orgânica Municipal, tampouco à isonomia, ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada.

Como se trata de matéria relativa a questões orçamentárias, não ocorre violação a Direitos Humanos previstos nas Constituições Federal e Estadual.

Assim, o Projeto de Lei n.º 3.394/2022 é materialmente constitucional.

C - Juridicidade e Legalidade:

Juridicidade é a conformidade ao Direito. Diz-se que uma matéria é jurídica, ou possui juridicidade, se sua forma e conteúdo estão em consonância com a Constituição, as leis, os princípios jurídicos, a jurisprudência, os costumes, enfim, com o Direito como um todo. Caso não haja tal conformidade, a matéria é dita injurídica ou antijurídica.⁸

⁸ OLIVEIRA, L. H. S. *Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão no. 151).





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Do ponto de vista da juridicidade é necessário averiguar se o Projeto de Lei está em sintonia com o ordenamento jurídico vigente. À *prima facie* entende-se que a proposição apenas e tão somente adequa os valores previstos no Anexo de Metas Fiscais ao aumento verificado na arrecadação, conforme já destacado, inexistindo, smj, quaisquer indicativos de irregularidade na análise da proposição.

Importa ressaltar que além das alterações procedidas nos demonstrativos do Anexo de Metas Fiscais, originariamente estabelecidas na LDO, o art. 1º do Projeto de Lei menciona expressamente a alteração do Anexo de Metas e Prioridades da LDO (*Anexo I – da Lei Municipal n.º 4.135/22*). Todavia, neste caso, fazendo-se um comparativo entre o que está sendo proposto nesse anexo de metas e prioridades para 2023 e aquele já integrante da Lei Municipal n.º 4.135/22, ambos são absolutamente idênticos, sem qualquer alteração, de sorte que ou houve um equívoco por parte do Executivo Municipal ao assim dispor no art. 1º da proposição ou o referido anexo de metas e prioridades deve ser substituído para efetivamente contemplar a alteração que se pretende.

Nada obstante, importa deixar registrado desde já a necessidade de que o presente Projeto seja submetido à análise da área financeira da Câmara (*Contadora*), a fim de se manifestar quanto à regularidade dos Demonstrativos apresentados no Anexo de Metas Fiscais que se pretende substituir, o que certamente auxiliará o trabalho das Comissões, especialmente da Comissão de Finanças e Orçamento, na análise da matéria.

D - Técnica Legislativa:

Muito embora tenha a Secretaria da Câmara apresentado o *Estudo de Técnica Legislativa*, entende-se, *máxima vênia*, que a proposição ainda carece de correções, tanto na ementa quanto em seu art. 1º, a fim de se lhes dar maior clareza, precisão e ordem lógica, conforme previsão constante do art. 11, da Lei Complementar n.º 95/1998.

Sugere-se, pois, as seguintes alterações:

01 – Na ementa: “*Altera o Anexo de Metas Fiscais constante da Lei Municipal n.º 4.135, de 04 de agosto de 2022 – Lei de Diretrizes Orçamentárias*” ou, ainda, se também houver alteração no anexo de metas e prioridades: “*Altera os Anexos de Metas Fiscais e de Metas e Prioridades constante da Lei Municipal n.º 4.135, de 04 de agosto de 2022 – Lei de Diretrizes Orçamentárias.*”

02 – No art. 1º: “*Art. 1º. O Demonstrativo I – Metas Anuais; o Demonstrativo III – Metas Fiscais Atuais Comparadas com as Fixadas nos Três Exercícios Anteriores; o Demonstrativo VII – Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita e o Demonstrativo VIII – Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado, constantes do Anexo de Metas Fiscais que integra a Lei Municipal n.º 4.135, de 04 de agosto de 2022 - Lei de*





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Diretrizes Orçamentárias, passam a vigorar na forma do Anexo que integra a presente Lei" ou, ainda, se também houver alteração no anexo de metas e prioridades: "Art. 1º. O Demonstrativo I – Metas Anuais; o Demonstrativo III – Metas Fiscais Atuais Comparadas com as Fixadas nos Três Exercícios Anteriores; o Demonstrativo VII – Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita e o Demonstrativo VIII – Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado, constantes do Anexo de Metas Fiscais e, ainda, o Anexo de Metas e Prioridades para 2023, que integram a Lei Municipal n.º 4.135, de 04 de agosto de 2022 - Lei de Diretrizes Orçamentárias, passam a vigorar na forma dos Anexos que integram a presente Lei."

III – CONCLUSÃO:

Por assim ser, em face do exposto, opina-se pela viabilidade técnica do Projeto de Lei n.º 3.394/2022, de autoria do Exmo. Sr. Prefeito Municipal, podendo o mesmo ter regular tramitação na Casa, observadas as recomendações já destacadas nos tópicos precedentes.

Ressalvo, uma vez mais, que por se tratar de matéria de ordem orçamentária, de relevante importância, deve a proposição ser submetida à apreciação da responsável pela área financeira/orçamentária da Câmara, a fim de se manifestar nos autos quanto à regularidade dos Demonstrativos apresentados no Anexo de Metas Fiscais que se pretende substituir, o que certamente auxiliará o trabalho das Comissões na análise da matéria.

É como entendo, *s.m.j.*

Plenário Jorge Pignaton, em 10 de outubro de 2022.


CLAUDIO CALIMAN
Procurador Legislativo

