PARECER Nº 018/2024

Dispõe sobre o Projeto de Lei nº 3.443/2024, de autoria do Executivo Municipal.

I – RELATÓRIO:

Trata-se do Projeto de Lei nº 3.443/2024, de autoria do Executivo Municipal, que ***"Dispõe sobre alteração de anexos de metas fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2025"***, encaminhado a esta assessoria para emissão de parecer.

Trata-se, portanto, e na realidade, de proposição que objetiva alterar o Anexo de Metas e Prioridades estabelecido na LDO para readequá-las à previsão da arrecadação para o exercício que, segundo enfatiza o Executivo, o crescimento estimado da receita, projetado inicialmente, tende a não se concretizar, verificado o comportamento da arrecadação nos últimos meses decorrentes das transferências constitucionais, principalmente do FPM, ICMS e do FUNDEB.

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

> *"A Lei Municipal nº 4.295/2024, que aprovou a Lei de Diretrizes Orçamentária e estabeleceu as Metas Fiscais e Prioridades para o exercício de 2025, necessitou de ter a Previsão de arrecadação readequada à realidade financeira do município, em decorrência do comportamento da arrecadação verificada nas transferências constitucionais, principalmente do FPM e ICMS, transferências de recursos do Governo Federal e Estadual e das transferências do FUNDEB, provocada pela Lei Federal nº. 14.113, haja vista que a estimativa de crescimento projetada inicialmente, tende a não se concretizar, necessitando para tanto, de readequação da meta de arrecadação.*
>
> *Neste aspecto, torna-se imprescindível a adequação das metas fiscais e meta de arrecadação da administração municipal para o exercício de 2025, 2026 e 2027 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 2025, as principais alterações se referem à meta de arrecadação total e meta de despesa total, que tiveram seus valores previsto inicialmente de R$ 89.500.000,00, reduzidos para R$ 87.000.000,00 equivalente a um decréscimo de 2,79%.*

Autenticado documento em https://camaraibiracu.nopapercloud.com/autenticidade
com o identificador 38003100370032003400540052004100. Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Em relação ao demonstrativo VIII (margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado), a principal alteração é decorrente da readequação da estimativa de receita para 2025.

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, consequentemente, 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 17/09/2024 e lida no expediente da sessão ordinária realizada no dia 07/10/2024, tendo sido publicado no DOM/ES em data de 18/09/2024.

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 o Anexo de Metas e Prioridades previsto na *LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias* do Município para a elaboração do orçamento do exercício de 2025, aprovada pela Lei Municipal nº 4.295, de 17 de julho de 2024, em função da necessidade de readequar as metas fiscais e de arrecadação da administração municipal.

Conforme destacado em proposições anteriores, sob o aspecto da natureza da atividade, o regime constitucional comporta duas categorias básicas de

[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".*

Autenticar documento em https://camaraibiracu.1doc.com.br/autenticidade com o identificador 3800310037003200370054005200410 0, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

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]

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 microssistema 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 tal matéria, 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:

[2] DA SILVA, José Afonso. Curso de direito constitucional brasileiro, Malheiros, 20ª ed., 2002, p. 495.
[3] MENEZES DE ALMEIDA, Fernanda Dias. Competências na Constituição de 1988, 2ª ed., São Paulo: Atlas, p. 156.

Autêntico documento em https://camaraibiracu.nopapercloud.com.br/autenticidade com o identificador 3800310037003200370054005200410 0. Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

"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:
(...)
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 2025, 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

---

[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.*

Autenticar documento em https://camaraibiraçu.es.gov.br/autenticidade
com o identificador 38003100370032003400540052004100. Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

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."***

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,*

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

Autenticar documento em https://camaraibiracu.openlegis.com.br/autenticidade com o identificador 3800310037003200 3A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

> *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)*

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 anexo 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 de urgência, dada a formal solicitação do Executivo Municipal no Ofício nº 219/2024, datado de 16/09/2024, devendo ser observado o prazo para deliberação estabelecido no art. 39 da Lei Orgânica Municipal, devendo se manifestar as Comissões Permanentes pertinentes *(Justiça e Redação – art. 43 do RI, Finanças e Orçamento – art. 44, III, do RI e Educação, Saúde, Assistência, Diversidade Sexual e Identidade de Gênero – art. 46 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 necessário 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.

Autenticar documento em https://camaraibiracu.nepan.cloud.com.br/autenticidade com o identificador 3800310037003200370054005200410 0, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

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.

Cumpre reiterar que a proposição não viola a higidez do quanto estabelecido na Lei Municipal nº 4.295/2024, que aprovou a LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2025, 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.***
> ***(...)***
> ***§ 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 o Anexo de Metas e Prioridades previsto na *LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias* do

Autenticar documento em https://camaraibiracu.nopapercloud.com.br/autenticidade com o identificador 3800310037003200340054005200410 0. Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Município para a elaboração do orçamento do exercício de 2025, aprovada pela Lei Municipal nº 4.295, de 17 de julho de 2024, a fim de justá-los à previsão da arrecadação para o exercício que, segundo enfatiza o Executivo, o crescimento estimado da receita, projetado inicialmente, tende a não se concretizar, verificado o comportamento da arrecadação nos últimos meses decorrentes das transferências constitucionais, principalmente do FPM, ICMS e do FUNDEB, 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 nº 3.443/2024 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]

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 as metas e prioridades previstas no Anexo de Metas e Prioridades constantes da LDO vigente, conforme já destacado, inexistindo quaisquer indicativos de irregularidade nos objetivos da proposição.

D - Técnica Legislativa:

Muito embora tenha a Secretaria da Câmara apresentado o *Estudo de Técnica Legislativa*, entende-se, *máxima vênia*, que a proposição carece de correções, tanto na ementa quanto em seu art. 1º, a fim de se lhes dar maior clareza, precisão e

[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).*

Autenticado documento em https://camaraibiracu.nopapercloud.com/n/autenticidade
com o identificador 38003100370032003400540052004100. Documento assinado digitalmente
conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

ordem lógica, conforme previsão constante do art. 11, da Lei Complementar n.º 95/1998.

Sugere-se, pois, as seguintes alterações:

01 – Na <u>ementa</u>: *"Dispõe sobre alteração de anexos de metas fiscais, constante da Lei Municipal n. 4.295, de 17 de julho de 2024 – Lei de Diretrizes Orçamentárias."*

02 – No <u>art. 1º</u>: *"O Demonstrativo I de Metas Anuais; o Demonstrativo III de Metas Fiscais Atuais Comparadas com as Fixadas dos Três Exercícios Anteriores; o Demonstrativo VIII de Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado e o Anexo de Metas e Prioridades da Lei Municipal nº 4.295, de 17 de julho de 2024 - Lei de Diretrizes Orçamentária para o exercício de 2025, passam a vigorar na forma dos anexos constantes da presente Lei."*

III – <u>CONCLUSÃO:</u>

Por assim ser, em face do exposto, opina-se pela viabilidade técnica do Projeto de Lei nº 3.443/2024, de autoria do Exmo. Sr. Prefeito Municipal, podendo o mesmo ter regular tramitação na Casa, observadas as recomendações já destacadas no tópico precedente.

Recomenda-se, outrossim, a oitiva da Contadora da Câmara sobre a matéria em questão, que possui natureza financeira/orçamentária, a fim de prestar as informações e esclarecimentos pertinentes, a teor do disposto no art. 83 do Regimento Interno da Câmara Municipal.

É como entendo, *s.m.j.*

Plenário Jorge Pignaton, em 16 de outubro de 2023.

CLAUDIO CALIMAN
Procurador Legislativo

Autenticar documento em https://camaraibiracu.nopapercloud.com.br/autenticidade com o identificador 3800310037003200 3A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.