

## **PARECER JURÍDICO**

**Requerente:** Poder Legislativo de Cláudio/MG

**Solicitante:** Presidência da Casa Legislativa

**Parecerista:** Dr. Rodrigo dos Santos Germini – OAB MG 145.659

**Assunto:** **Projeto de Lei n.º 71/2021**, o qual “Estima a receita e fixa a despesa do Município de Cláudio para o Exercício Financeiro de 2022”, **acompanhado das respectivas Emendas de n.º 1 a 25.**

### **1. Do Relatório**

Consulta-nos a presidência da Casa Legislativa com escopo de obter parecer opinativo quanto aos aspectos de legalidade, juridicidade, constitucionalidade e técnica legislativa do projeto de Lei em epígrafe, acompanhado das Emendas de n.º 1 a 25. A Proposição original é de autoria do Poder Executivo, ao passo que as Proposições Acessórias são de origem parlamentar.

Trata-se de projeto de lei no qual o Poder Executivo estima a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro de 2022, constituindo-se como a Lei Orçamentária Anual deste município para o exercício seguinte.

Foi apresentado o respectivo dossiê, integralizado pela mensagem encaminhamento, projeto de lei em referência e documentos anexos. Constam os seguintes anexos:

- I - Demonstrativo da receita e despesa segundo as categorias econômicas;
- II - Receitas por categoria econômica;
- III - Natureza da despesa por categoria econômica por órgãos de Governo;
- IV - Funções e subfunções de Governo;
- V - Programa de trabalho do Governo;
- VI - Programa de trabalho do Governo (Consolidação);
- VII - Demonstrativo da despesa por funções, subfunções e programas conforme o vínculo com os recursos;
- VIII - Demonstrativo das despesas por órgão e funções;
- IX - Programa trabalho ref. à realização de obras e de prestação de serviços;
- X - Sumário geral da receita por fontes e despesa por funções de Governo;
- XI - Demonstrativo da receita e plano de aplicação dos fundos especiais;
- XII - Relatório de planejamento das despesas – LOA;
- XIII - Relatório de despesas por órgão conforme vínculo e recursos – LOA
- XIV - Relatório da proposta da receita; e
- XV - Relatório da proposta da despesa.

Cabe ressaltar, ainda, que as Emendas de n.º 1 a 22 se referem a Emendas Parlamentares Individuais Impositivas, nos termos do Art. 166, § 9º, da Constituição Federal. Doutra lado, a Emenda n.º 23, apesar de realizar movimentação financeira entre as dotações, não se configura como Emenda Parlamentar Impositiva. Finalmente, as Emendas n.º 24 e 25 alteram o texto da norma, não se referindo à alterações nas dotações orçamentárias propriamente ditas.

As Emendas apresentadas podem ser resumidas conforme tabela anexa a este Parecer.

Demais considerações serão feitas na fundamentação jurídica, com prestígio da linguagem lacônica a fim de efetivar a celeridade no serviço público.

## **2. Dos Fundamentos Jurídicos**

### **2.1 Inexistência de Vícios de Técnica Legislativa**

Preambularmente, é bom enaltecer 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”. Isso porque **o ordenamento jurídico tem no vernáculo sua base de legitimidade e de expressão**, razão pela qual o correto emprego da linguagem tem consequências diretas sobre a aplicação da norma, constituindo garantia umbilicalmente ligada à segurança jurídica.

Neste contexto, é oportuno enaltecer que, no Projeto de Lei em referência e nas correspondentes Emendas, **não foram detectadas inconsistências de redação, não havendo, portanto, vícios quanto à técnica legislativa utilizada**. O texto do projeto é coerente e objetivo, atendendo aos anseios de generalidade, abstração e efeito vinculante, atributos indispensáveis a qualquer texto legislativo.

Ademais, foram observados os requisitos da Lei Complementar Federal n.º 95/1998 e do Decreto Federal 9.191/2017. Eventuais vícios redacionais, de grafia, concordância ou de formatação poderão ser corrigidos em redação final, mantido o sentido literal do texto.

### **2.2 Inexistência de Vícios de Iniciativa**

Para que o poder público possa desempenhar suas funções com critério, é necessário que haja um planejamento orçamentário consistente, que **estabeleça com clareza as prioridades da gestão administrativa dos recursos públicos**. É para esse fim que a Constituição Federal introduziu um modelo orçamentário específico e heterogêneo para a gestão do dinheiro público no Brasil.

Versa o artigo 165 do texto constitucional:

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

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as **diretrizes, objetivos e metas da administração pública** federal para as **despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada**.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

(...)

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;

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.

(...)

Verifica-se, portanto, que **cabe ao Poder Executivo a iniciativa das Leis Orçamentárias**, consoante *caput* do dispositivo transcrito. Desta forma, **não existe vício de iniciativa**, pois, cabe, com exclusividade, ao Poder Executivo apresentar projeto de lei que disponha sobre o “Plano Plurianual”.

De outro lado, as Emendas parlamentares apresentadas se fundamentam, sobretudo, no Art. 166, § 9º da Constituição Federal, inexistindo, por isso, usurpação de competência do Poder Executivo.

Se cabe ao Executivo a iniciativa da Lei Orçamentária Anual, idêntica prerrogativa cabe aos Edis para apresentação de Emendas, com ressalvas que não foram violadas no caso em apreço. Maiores deslindes da matéria serão expostos no campo próprio relativo à fundação deste parecer.

### **2.3 Análise do Objeto do Projeto**

**Para que o poder público possa desempenhar suas funções com critério, é necessário que haja um planejamento orçamentário consistente, que estabeleça com clareza as prioridades da gestão.** Neste viés, o instrumento normativo mais relevante é, justamente, a Lei Orçamentária Anual, que, no caso do município de Cláudio/MG, constitui-se pela Proposição em análise.

A Constituição Federal introduziu um modelo orçamentário heterogêneo para a Administração Pública, decorrente, principalmente, de três normas básicas: Plano Plurianual – PPA; Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO; e Lei Orçamentária Anual – LOA.

A Lei Orçamentária Anual (norma em análise) é o orçamento propriamente dito, prevendo os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos. Além disso, discrimina os gastos públicos, estima a receita e prevê as despesas para o exercício financeiro correspondente.

Ademais, a LOA prevê a estimativa de arrecadação tributária, possibilitando a manutenção de equilíbrio financeiro entre a receita e a despesa. Via de regra, a LOA deve estar em harmonia com os objetivos e metas estabelecidos no PPA e na LDO.

Compulsando o dossiê, verifica-se que o Projeto Orçamentário foi apresentado tempestivamente pelo Poder Executivo, além de possuir os anexos elencados na legislação federal.

Em complemento às disposições da Constituição Federal, a Lei Complementar Federal n.º 101, de 04 de maio de 2000, prescreve que:

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:

(...)

§ 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 em lei que autorize a sua inclusão, conforme disposto no § 1º do art. 167 da Constituição.

Apesar da simplicidade do texto da Lei Orçamentária proposta, não vislumbramos incompatibilidade com a norma federal de regência. Obviamente, seria aconselhável que os temas fossem mais detalhados na Proposição Legislativa, mas, não cabe à Procuradoria (do Poder Legislativo) sugerir alterações no Projeto, sob pena de estar “legislando” pela via indireta.

Nossa manifestação, portanto, refere-se à análise da conformidade da Proposição com a Constituição Federal e demais normas aplicáveis, a fim de perquirir acerca da licitude da Proposição.

No caso em apreço, o Projeto está estruturado da seguinte maneira:

Art. 1º → Dispõe sobre o objeto da norma e lista os Anexos;

Art. 2º → Estima a receita anual do município para o exercício financeiro seguinte, em R\$ 118.650.000,00;

Art. 3º → Fixa a despesa, com equivalência à receita prevista;

Art. 4º → Prevê autorizações diversas relativas à movimentação do orçamento;

Art. 5º → Prevê autorização de adequação no PPA e LDO;

Art. 6º → Prevê possibilidade de Programa de Refinanciamento de Créditos Tributários - REFIS; e

Art. 7º → prevê a vigência da lei.

Como se vê, o texto é simplório, porém, atende aos requisitos mínimos previstos na Lei Federal, sobretudo se analisarmos, em conjunto, os correspondentes anexos.

Por outro lado, no que se refere às Emendas Impositivas apresentadas pelos parlamentares, alguns pormenores merecem destaque:

As emendas parlamentares impositivas são a parte do orçamento público, cuja aplicação é feita pelo Poder Executivo Municipal a partir de indicação compulsória feita pelos Vereadores. Recebem esse nome porque são realizadas por meio de emendas ao projeto de lei orçamentária, que é votado anualmente pelos parlamentares para o ano seguinte, com lastro no Art. 166, § 9º da Constituição Federal.

A Constituição Federal estabelece, no § 9º do artigo 166, que os parlamentares têm o direito de fazer Emendas Individuais até o limite de 1,2% da receita corrente líquida. Por outro lado, o § 11 do mesmo artigo preconiza que a execução orçamentária e financeira das emendas individuais ao projeto de lei orçamentária é obrigatória, em consonância, também, com o disposto no § 10º do artigo 165, o qual aduz que a Administração Pública tem o dever de executar as programações orçamentárias.

Trata-se de verdadeira exceção ao princípio da separação dos Poderes, na medida em que permitem que o Legislativo participe diretamente do custeio de obras e programas públicos, por meio de **ressalva constitucional**.

Desta forma, cada vereador pode financiar obras ou projetos no âmbito municipal, respeitado o percentual previsto na constituição federal.

Segundo cálculo realizado pela Secretaria Contábil da Casa, o valor total das Emendas Impositivas foi de R\$ 1.341.518,40 (1,2% da receita corrente líquida prevista), saldo este rateado para cada parlamentar, totalizando R\$ 121.956,22 devidos a título de Emendas Individuais. Deste montante, metade deverá obrigatoriamente ser aportada em ações e serviços de saúde, o que foi observado.

Desta forma, não existe vício quanto às Emendas apresentadas, visto que se compatibilizam com o regramento constitucional acerca da possibilidade de Emendas Parlamentares impositivas ao orçamento do Município. Os parlamentares, portanto, atuaram com arrimo na Constituição Federal, no pleno exercício da vereança.

O orçamento do Município constitui planejamento pelo qual o gestor municipal balizará sua administração, sabendo onde e quanto poderá gastar no exercício financeiro seguinte, princípio magno que foi atendido no caso em análise.

Constatou-se que, no presente projeto de lei, foram observadas todas as disposições legais, com especial ênfase às normas constitucionais (sobretudo artigo 165, § 5º), a Lei Complementar Federal n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e a Lei Federal n.º 4.320/64 (que define normas gerais do orçamento e contabilidade públicos). Além disso, também foram observados os preceitos da Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município. Verificou-se, também, que **os anexos e demonstrativos inclusos no projeto estão em consonância com os anexos da Lei Federal 4.320/64**, cujo objeto diz respeito à fixação de normas gerais de Direito Financeiro.

Portanto, face aos argumentos listados, ***o objeto do projeto de lei e das correspondentes Emendas é lícito, atendendo aos parâmetros de juridicidade, legalidade e constitucionalidade, bem como aos demais requisitos regimentais, estando apto à discussão e deliberação plenárias.***

### **3. Da Conclusão**

Por todo o exposto, **opinamos pela legalidade, constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do projeto de lei n.º 71/2021 e correspondentes Emendas de n.º 1 a 25**, tendo em vista a observância das disposições constitucionais e legais pertinentes, estando aptos à tramitação e deliberação plenárias.

Cláudio/MG, 06 de dezembro de 2021.

**Dr. Rodrigo dos Santos Germini**  
**OAB/MG 145.659**