



**Processo Legislativo Eletrônico nº 1657/2024**

**Projeto de Lei nº 48/2024**

**Ementa:** Estima a receita e fixa a despesa do Município de Viana para o exercício de 2025

**Proponente:** Prefeito Municipal de Viana

**Consulente:** Presidente da Câmara Municipal de Viana

## **PARECER JURÍDICO**

Processo Legislativo. Projeto de Lei nº 48/2024, de autoria do Prefeito. Estima a receita e fixa a despesa do Município de Viana para o exercício de 2025. 1. Competência do Município (CF, arts. 29 e 30, I. 2. Iniciativa privativa do Prefeito (CF, art. 61, §1º, II, b c/c LOMV, art. 31, parágrafo único, II). 3. Rito Especial (RI, art. 262 e ss.). Observado (LOMV, art. 25, §2º). 4. Aspecto material observado. 5. Constitucionalidade, legalidade. 6. Regular técnica legislativa. 7. Recomendações.

### **1. RELATÓRIO**

Inicialmente cumpre ser registrado que o Projeto de Lei nº 48, de 31 de outubro de 2024, encaminhado pelo Prefeito através do OF/PMV/SEMGOV/Nº 0280/2024, foi protocolizado na Secretaria da Câmara Municipal de Viana em 31 de outubro de 2024 (cf. recebimento à fl. 12/13), sob o nº de Protocolo 1285/2024.

Sua leitura se deu na primeira sessão ordinária (172ª), conforme nos informa fl. 18, após a sua protocolização (cf. andamento processo inserto à fl. 11), tendo sido encaminhado à Presidência; com despacho para à Procuradoria, com vista a aferição da legalidade e constitucionalidade, nos termos do art. 150 do Regimento Interno, conforme r. despacho pela Presidência verbalizado na mesma data para leitura na pauta da sessão ordinária seguinte (fl. 18).

Está sendo adotada como parte do relatório, os termos da mensagem ao Projeto de Lei nº 48/2024, que assim se encontra vazada:

*Temos a honra de submeter à apreciação dessa Egrégia Casa de Leis, por intermédio de Vossa Excelência o incluso Projeto de Lei que trata da Proposta Orçamentária do Município de Viana para o Exercício Financeiro de 2025 no montante de R\$ 473.784.035,99 (quatrocentos e setenta e três milhões, setecentos e oitenta e quatro mil, trinta e cinco reais e noventa e nove centavos) para a devida apreciação e aprovação.*

*Informamos a Vossa Excelência que o Orçamento será executado de acordo com a arrecadação, o repasse para o Poder Legislativo será conforme preceitua a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2025 e obedecidos os limites do art. 29-A da Constituição Federal.*

*Informamos a previsão dos gastos totais de pessoal do município, inclusive cargos eletivos e encargos sociais, atingiu o montante de R\$ 207.541.950,09 (duzentos e sete*





*milhões, quinhentos e quarenta e um mil, novecentos e cinquenta reais e nove centavos) perfazendo 43,81% (quarenta e três vírgula oitenta e um por cento) do total do orçamento.*

*O nosso propósito foi de incluir no orçamento projetos e atividades para alavancar o desenvolvimento de nosso município, o qual temos a honra de administrar juntamente com a Câmara Municipal, projetos estes, que irão sem dúvida, beneficiar todos os cidadãos vianenses.*

Portanto, uma estimativa orçamentária na ordem de R\$ 473.784.035,99 (quatrocentos e setenta e três milhões, setecentos e oitenta e quatro mil, trinta e cinco reais e noventa e nove centavos), e gasto de pessoal no montante de R\$ 207.541.950,09 (duzentos e sete milhões, quinhentos e quarenta e um mil, novecentos e cinquenta reais e nove centavos) perfazendo 43,81% (quarenta e três vírgula oitenta e um por cento) do total do orçamento), nele incluindo encargos, bem como os subsídios dos cargos eletivos.

Por derradeiro, registre-se que o Projeto de Lei nº 48/2024 tramita pelo *rito especial* (RICMV, art. 262 e ss.).

## **2. COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA - NATUREZA DO PARECER**

A manifestação da Procuradoria, mediante parecer, é sob o prisma estritamente jurídico, pois não compete aos aludidos órgãos adentrar sobre o mérito legislativo (conveniência e oportunidade) das proposições legislativas, além do ato de este parecer ser de caráter meramente opinativo, isto é: *não vinculado, inclusive, não lhes cabendo quaisquer responsabilidade solidária, conforme entendimento do STF<sup>1</sup>.*

No mesmo sentido a doutrina, conforme escólio de MEIRELLES, Hely Lopes<sup>2</sup>:

*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.*

De igual maneira leciona a doutrina Maria Silvia Zanella Di<sup>3</sup>:

*Quando a lei o exige como pressuposto para a prática de ato final. A obrigatoriedade diz respeito à solicitação do parecer (o que não lhe imprime caráter vinculante). Por exemplo, uma lei que exija parecer jurídico sobre todos os recursos encaminhados ao*

<sup>1</sup> CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. Cf., art. 70, parág. Único, art. 71, II, art. 133. Lei 8.906, de 1994, art. 2, parágrafo 3, art. 7, art. 32, art. 34, IX. I - Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo a contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei de licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que **o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa.** (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 13. Ed. São Paulo: Mallheiros, 2001.p.377).II – **O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo:** Cód. Civil, art. 159; Lei nº. 8906/94, art. 32. III. – Mandado de Segurança deferido. (MS 24073 / DF – DISTRITO FEDERAL – MANDADO DE SEGURANÇA. Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO. Julgamento: 06/11/2002 Órgão Julgador: Tribunal Pleno). (destaques da Procuradoria e Consultoria Jurídica)

<sup>2</sup> *Direito Administrativo Brasileiro*. ed. 27. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 191.

<sup>3</sup> *Direito administrativo*. ed. 17. São Paulo: Atlas, 2004.





*chefe do Executivo; embora haja obrigatoriedade de ser emitido o parecer sob pena de ilegalidade do ato final, ele não perde o seu caráter opinativo.*

Portanto, o parecer jurídico tem apenas caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação da proposta legislativa, nem tampouco a sua aprovação, conforme tem entendido o STF (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Ministro Marco Aurélio de Mello – STF):

*“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.”*

Ainda neste sentido, é imperioso ser destacado que os advogados públicos atuam com independência técnica e autonomia funcional (EAOAB, art. 2º, § 3º, art. 7º, I, § 2º, art. 18, art. 31, §§ 1º e 2º e art. 32), conforme se verifica de trecho do Habeas Corpus 98.237, de relatoria do Exmo. Ministro Celso de Melo<sup>4</sup>:

*[...] O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscar a correção de abusos cometidos por órgãos públicos e por agentes e autoridades do Estado, inclusive magistrados, reflete prerrogativa indisponível do advogado, que não pode, por isso mesmo, ser injustamente cerceado na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbítrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele em cujo favor atua. (HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010”.*

Assim, tanto o Presidente da Câmara, quanto as Comissões Competentes são livres no seu poder de decisão, ficando ressalvado o caráter opinativo da Procuradoria, sendo forçoso se concluir que a emissão de parecer jurídico não substitui o parecer das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

### **3. FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

A fundamentação está sendo dividida nos subitens abaixo, quais sejam: *a) aspecto formal; b) aspecto material e; c) técnica legislativa.*

#### **3.1. Aspecto formal – admissibilidade**

Por constitucionalidade formal deve-se entender a compatibilidade do projeto de lei com as regras básicas do processo legislativo, insculpidos na Constituição Federal, e que são de observância obrigatória por todos os entes federados.

<sup>4</sup> HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010





É chamada de formal, na medida em que demanda um exame da forma de procedimento adotado para a elaboração de uma determinada norma (ou, em outras palavras, exige o exame do processo de formação da norma).

O aspecto formal está sendo subdividido nos subitens: *a) competência e; b) iniciativa.*

### **3.1.1. Competência local**

Cumpra desde logo asseverar que a matéria tratada no Projeto de Lei nº 13/2024 é *iminentemente de interesse local* (CF, art. 30, I), como sendo aquele que diz predominantemente respeito aos indivíduos que residem nos limites do Município ou que neles têm negócios jurídicos, enquanto sujeitos à ordem jurídica municipal.

Neste sentido, no RE 313060/SP, a Ministra Ellen Gracie Northfleet, DJ de 24/02/06, se manifesta no sentido de que: *"A competência constitucional dos Municípios de legislar sobre assuntos de interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição de competências, atribua à União e aos Estados"*.

No mesmo sentido, leciona MEIRELLES, Hely Lopes, que *"[...] interesse local não é interesse exclusivo do Município, não é interesse privativo da localidade, não é interesse único dos municípios [...]. Não há interesse municipal que não seja reflexamente da União e do Estado-Membro, como também não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos municípios, como partes integrantes da federação brasileira."*<sup>5</sup> e, ainda, BASTOS, Celso Ribeiro, para quem *"O que define e caracteriza interesse local, inscrito como dogma constitucional é a preponderância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União"*.<sup>6</sup>

Ainda sobre a competência dos municípios, MEIRELLES acentua que *"Estabelecida essa premissa é que se deve partir em busca dos assuntos da competência municipal, a fim de selecionar os que são e os que não são de seu interesse local, isto é, aqueles que predominantemente interessam à atividade local. [...] Acresce, ainda, notar a existência de matérias que se sujeitam simultaneamente à regulamentação pelas três ordens estatais, dada sua repercussão no âmbito federal, estadual e municipal. Exemplos típicos dessa categoria são o trânsito e a saúde pública, sobre os quais dispõem a União (regras gerais: Código Nacional de Trânsito, Código Nacional de Saúde Pública), os Estados (regulamentação: Regulamento Geral de Trânsito, Código Sanitário Estadual) e o Município (serviços locais: estacionamento, circulação, sinalização, etc; regulamentos sanitários municipais)."*

No mesmo passo, CRETILLA JÚNIOR, José, *"O Município está situado dentro do Estado, o qual por sua vez situado dentro do País, que é a união indissolúvel dos Estados-Membros, e não há antinomia entre interesses locais e interesses gerais. O traço que torna diferente o interesse local do interesse geral é a predominância, jamais a exclusividade."*

Assim, da competência local (municipal) se encontra estampada no art. 1º, que incluiu os municípios como entes da federação, bem como o art. 29, *caput*, que estabeleceu a sua

<sup>5</sup> *Direito Municipal Brasileiro*, 16 edição, ano 2008, p. 111/112.

<sup>6</sup> *Curso de Direito Constitucional*, 22 ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p.319.

<sup>7</sup> *Comentários à Constituição de 1988*, v. IV, p. 1.889.





autonomia administrativa, legislativa e orçamentária, financeira e contábil, inclusive e neste caso, mediante controle externo pela Câmara, auxiliada pelo Tribunal de Contas e, controle interno pelo próprio município (art. 31), todos da Carta Política Federal.

Indo além, a despeito do *predominante interesse local* sobre a matéria tratada no Projeto de Lei nº 48/2024, conforme disposição expressa do art. 29, c/c 30, I, e art. 165, todos da Carta Política Federal.

Lado outro, o art. 30, II, da Carta Política Federal, estabelece que: "*Art. 30 Compete aos Municípios: II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.*" Neste sentido, o precitado comando constitucional "*veio, de certa forma suprir a falha do art. 24; não criando competência para o Município, mas admitido que ele tenha competência legislativa suplementar da legislação federal e estadual, naquilo que couber, ou seja, dentro dos assuntos de interesse local.*"<sup>8</sup>

Ainda neste passo, a Carta Política Local, ainda dispõe em seu art. 110, III, que:

*Art. 110 Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:*

*III – os orçamentos anuais;*

Por derradeiro, o art. 22, II, da Carta Política Local estabelece, mediante *sanção*, que cabe a Câmara Municipal "*apreciar e votar o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual*", onde se inclui as suas alterações; o que leva a conclusão, que a matéria tratada no Projeto de Lei nº 48/2024 é de competência local inequívoca.

### **3.1.2. Iniciativa Privativa | Prefeito**

Analisada a competência, passa-se a iniciativa do processo legislativo. Assim, à luz do *princípio da simetria*<sup>9</sup> é determinada a exigência de observação obrigatória pelos demais entes da federação quanto as matérias privativas do Chefe do Poder Executivo Federal, com vista a consagrar o *princípio da separação dos poderes* (CF, art. 2º), cujas matérias se encontram previstas no art. 61, § 1º, II da Constituição Federal, que no caso da Lei Orgânica do Município de Viana se encontra prevista no art. 31, parágrafo único, ao repercutir precitado comando constitucional federal, acrescentando-se o disposto no inciso IV respeitante "*criação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos do Poder Executivo*".

Verifica-se que a matéria prevista na proposta legislativa ora sob exame se encontra dentre aquelas elencadas como privativas do Chefe do Poder Executivo, fato incontestável. Entretanto, preleciona FERREIRA FILHO<sup>10</sup> que, no quadro institucional vigente, não se pode falar em verdadeira *iniciativa geral*. *Afinal, a nenhum dos órgãos do*

<sup>8</sup> FERRARI, Regina Maria Macedo Ney. Elementos de Direito Municipal. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 82.

<sup>9</sup> "Princípio da Simetria" é aquele que exige que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotem, sempre que possível, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas (Lei Orgânica é como se fosse a "Constituição do Município"), os princípios fundamentais e as regras de organização existentes na Constituição da República (Constituição Federal)- principalmente relacionadas a estrutura do governo, forma de aquisição e exercício do poder, organização de seus órgãos e limites de sua própria atuação.

<sup>10</sup> *Do Processo Legislativo*. São Paulo: Saraiva, 1995), a iniciativa não pode ser considerada uma das fases do processo legislativo, mas tão-somente o ato que o desencadeia.





*Estado é conferido o poder de desencadear o processo legislativo sobre matérias de qualquer natureza. Todos os órgãos superiores do Estado exercem um poder de iniciativa limitado".*

Conclui-se, pois, que a reserva de iniciativa legislativa, como restrição à função legislativa, só poderá ser estatuída por *disposição constitucional expressa*. É o que entende o Supremo Tribunal Federal (RE 309425/SP e RE 1322918/RJ), conforme se depreende do seguinte fragmento: "*A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve, necessariamente, derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara – especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo – ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado".*

Lado outro, preleciona MEIRELLES, Hely Lopes<sup>11</sup>, para quem:

*A atribuição típica e predominante da Câmara é a 'normativa', isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito.*

*Eis aí a distinção marcante entre missão 'normativa' da Câmara e a função 'executiva' do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.*

*[...] A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º).*

*Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.*

*[...] Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem providões administrativas especiais manifestadas em 'ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.*

<sup>11</sup> *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 438/439





A rigor, a aferição quanto a iniciativa é por *simetria e por exclusão*, uma vez que o texto constitucional e infraconstitucional (Carta Política Local) estabelece as matérias privativas do Prefeito, sendo a matéria orçamentária uma delas (CF, art. 61, § 1º, II, b, e art. 165, II c/c LOMV, art. 31, parágrafo único, II e art. 110, III). Assim, o referenciado art. 165, III, da Carta Política Federal, estabelece que: "*Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: III - os orçamentos anuais*", cuja previsão é de reprodução e observância obrigatória pelos demais entes da federação, fato que é verificado no art. 110 da Carta Local.

A matéria tratada no Projeto de Lei nº 48/2024 é matéria curial as leis orçamentárias orçamento (proposta anual), cuja competência é privativa do Presidente da República (CF, art. 61, §1º, II, b), replicado à luz do princípio da simetria no art. 31, parágrafo único, II, c/c art. 110, III, da Carta Política Local.

Assim, inobservada a iniciativa pelo Prefeito no caso de quaisquer das matérias previstas no art. 61, §1º, II, da Carta Política Federal, à luz do princípio da simetria, essa será declarada inconstitucional por vício formal, conforme o seguinte julgado:

6500713603 - 0552713 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. EMENDA PARLAMENTAR AO PLANO PLURIANUAL DO ESTADO DA PARAÍBA. AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA COM A PROPOSTA DO CHEFE DO EXECUTIVO. PREVISÃO DE EXECUÇÃO OBRIGATÓRIA DE EMENDAS INDIVIDUAIS ANTES DO TÉRMINO DO CICLO ORÇAMETÁRIO. DESACORDO ENTRE OS PRAZOS DO PLANO PLURIANUAL E DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA. 1. Previsão de prazos específicos para a execução orçamentária e financeira referente às emendas individuais, quando tiver por destinatários Municípios, na Lei do Plano Plurianual 2024-2027 do Estado da Paraíba. Previsão de prazo para solicitação de alteração do "campo Meta Específica" de emendas individuais impositivas. 2. Dispositivos impugnados originados de emenda parlamentar, tendo ocorrido veto e, após, a sua derrubada. **Iniciativa do Chefe do Poder Executivo para proposições legislativas em matéria orçamentária. Inexistência de pertinência com a proposição original.** 3. Cronograma de execução orçamentária e financeira, com termo final no curso do exercício financeiro correspondente. Interferência na condução orçamentária diante do seu ciclo ordinário e das contingências de ordem técnica. Incompatibilidade com o princípio da separação dos Poderes e do devido processo orçamentário. 4. Prazos previstos no Plano Plurianual em desacordo com aqueles previstos na Lei de diretrizes para a elaboração da Lei orçamentária. Cenário de insegurança jurídica. 5. Incertezas do administrador quanto à regular execução orçamentária e financeira. 6. Medida cautelar referendada para suspender a eficácia dos §§ 3º e 4º do art. 9º da Lei Estadual 13.040/2024, do Estado da Paraíba, até o efetivo julgamento de mérito. (STF; ADI-MC-Ref 7.643; PB; Tribunal Pleno; Rel. Min. Alexandre de Moraes; Julg. 11/06/2024; DJE 18/06/2024)

Assim, quaisquer das matérias elencadas no art. 61, §1º, II, da Carta Política Federal, são privativas do Presidente da República, que à luz do princípio da simetria são privativas do Prefeito, conforme disposto no art. 31, parágrafo único, II da Carta Política Local, que





se não observada a iniciativa privativa do Prefeito, será essa declarada inconstitucional por vício formal, conforme entendimento do STF (Ag.Reg. no RE 612594/RJ)<sup>12</sup>, bem como advertência de MEIRELLES, Hely Lopes<sup>13</sup> *“que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto.”*

Portanto, à luz do princípio da *separação dos poderes* ou dos *freios e contrapesos*, a propositura da matéria prevista no Projeto de Lei nº 48/2024 é indiscutivelmente de iniciativa privativa do prefeito, conforme se verifica do art. 31, parágrafo único, II, c/c art. 110, III, da Carta Política Local, por se tratar de matéria de organização orçamentária.

### **3.1.Aspecto material**

Neste item, dividido nos seguintes subitens: *a) da observância à reserva legal; b) prazo de encaminhamento da LOA; c) participação popular no processo de elaboração da LOA; d) conceito de orçamento público; e) princípios constitucionais orçamentários e; f) princípios orçamentários infraconstitucionais.*

#### **3.1.1. Da observância à reserva legal**

Conforme disposto no art. 48, II, da Carta Política Federal, são de competência do Presidente da República, mediante sanção, especialmente sobre: *“plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado.”*; bem como o disposto no art. 22, II, da LOMV, ao dispor que Cabe à câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, dispor sobre as matérias de competência do Município e especialmente: *“apreciar e votar o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual”*.

Assim, consoante lição de TEMER, Michel<sup>14</sup>, *“sanção é a aquiescência do Presidente da República aos termos de um projeto de lei”*. No mesmo sentido CARVALHO, Kildare Gonçalves<sup>15</sup>, *“sanção é a concordância, a aquiescência do Presidente da República a projeto de lei aprovado pelo Legislativo.”*

Como se trata de uma lei orçamentária (LOA) a sua iniciativa se dará através de instrumento idôneo para a sua proposta, no caso a *lei ordinária*.

#### **3.1.2. Prazo de encaminhamento da LOA**

Assim, analisando este item, estabelece o art. 35, § 2º, I, do ADCT da Constituição Federal que *“Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão*

<sup>12</sup> EMENTA: Agravo regimental no recurso extraordinário. Representação por inconstitucionalidade. Artigo 323. § 2º, da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro. Matéria orçamentária. Vício de iniciativa. Precedentes. Jurisprudência da Suprema Corte é pacífica no sentido de constituir ingerência na esfera do Poder Executivo a edição de normas afetas à matéria orçamentária por iniciativa do Poder Legislativo. 2. Agravo regimental não provido.

<sup>13</sup> *Direito Municipal Brasileiro*. 17 ed. Adilson Abreu Dallari (coordenador). São Paulo: Malheiros, 2014, p. 689.

<sup>14</sup> *Elementos de direito constitucional*. 20 ed. revista e atualizada. São Paulo: Malheiros Editores. 2005, p. 139.

<sup>15</sup> *Técnica legislativa: legística formal*. 6 ed. Rev., atual. e ampl. Del Rey: Belo Horizonte, 2014, p. 205.





*obedecidas as seguintes normas: II - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;”, no caso até 15 de abril, à luz do princípio da simetria.*

Entretanto, já decidiu o STF na ADI 4.629/RS, Plenário, Rel. Ministro Alexandre de Moraes, conforme de sua ementa: “[...] 5. *Competência legislativa plena dos Estados-Membros quando inexistente norma federal a estabelecer normatização de caráter geral (CF, art. 24, 6 3º).*”

Assim, conforme entendimento do STF, somente se aplicará aos demais entes da federação o princípio da simetria, no caso de existência lei complementar federal dispondo sobre normas gerais, no caso, prazo diverso daquele previsto no § 2º, do art. 35, do ADCT, da Constituição Federal. Na inexistência de lei complementar os Estados-Membros, bem como o Distrito Federal e os Municípios, à luz do princípio da autonomia, poderão dispor sobre a matéria.

Neste sentido, o § 11, do art. 110, da Lei Orgânica, acrescida pela Emenda à Lei Orgânica nº 08, de 24 de agosto de 2009, estabelece que:

*“Os projetos de lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão encaminhados pelo Poder Executivo à Câmara Municipal até os dias 15 de maio e **31 de outubro** cada ano, respectivamente, e o projeto de lei do plano plurianual até o dia 15 de outubro do primeiro ano da Administração Municipal.*

O Projeto de Lei nº 048/2023 observou o prazo previsto no §11, do art. 110 da Lei Orgânica, ao ter sido encaminhado a Câmara Municipal em 31/10/23, conforme Protocolo nº 2356/2023.

Lado outro, é mister registrar-se que o não cumprimento pelo Prefeito do prazo o seu efetivo cumprimento acarretaria; i) *crime de responsabilidade fiscal (LRF), especialmente se a omissão comprometer o planejamento orçamentário do ente federativo (Executivo e Legislativo, e ainda a administração indireta); ii) caracterizaria ato de improbidade (Lei 8.429/92, art. 11) e; iii) caracterizaria infração político-administrativa (DL 201/67).*

### **3.1.3. Participação popular | processo de elaboração da LOA**

A Procuradoria tem se manifestado em projetos de lei relativos à LOA, PPA e LDO, na sua forma original, da necessidade da participação popular, ao assim se manifestar:

*No processo legislativo também se verifica a participação popular através de audiência pública, que se manifesta na fase de discussão do projeto de lei ou nas comissões permanentes (ou temáticas), que em algumas matérias tem exigência constitucional (CF, art. 14) conjugado com regramentos infraconstitucionais, como é o caso da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, cuja exigência se encontra prevista no art. 48 da Lei*





*Complementar n° 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e, bem assim, no art. 44 da Lei n° 10.257/2001 - Estatuto da Cidade.*

*Portanto, verifica-se que a audiência pública é uma obrigatoriedade no processo legislativo de aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias na Câmara Municipal, e não de sua elaboração. Com isso, é forçoso se concluir que os debates em audiência pública poderão ocorrer na Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas, comissão permanente responsável por sua análise de mérito, mesmo depois de deflagrado o seu processo legislativo pelo Prefeito, fato inclusive usual.*

Precitada manifestação encontra eco no art. 44 da Lei 10.257/01, denominada de Estatuto da Cidade, referenciado prevê a gestão orçamentária participativa (art. 4º, III, f), conforme disposto no art. 44:

*Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea "f" do inciso III do art. 4.º 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 pela Câmara Municipal.*

Conforme se verifica da redação do comando legal acima reproduzido, a obrigatoriedade é exclusivamente quanto à aprovação das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) e não quanto à elaboração dessas leis, conforme equivocadamente alguns têm entendido.

Assim, a falta de participação popular decorrente da não realização de audiência pública por parte do Poder Executivo na fase de elaboração do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, não é empecilho para que o Poder Legislativo permita a participação cidadã na discussão dos projetos de lei das referidas peças, consoante entendimento doutrinário.

Portanto, é condição obrigatória para a aprovação pela Câmara Municipal do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária a realização prévia de debates, audiências e consultas públicas, inclusive mediante incentivo, conforme apregoa CRUZ, Flávio, ao se manifestar no sentido de que "... A transparência da gestão fiscal é tratada na Lei como um princípio de gestão, que tem por finalidade, entre outros aspectos, franquear ao público acesso a informações relativas às atividades financeiras do Estado e deflagrar, de forma clara e previamente estabelecida, os procedimentos necessários à divulgação dessas informações. (...). ... Com relação ao disposto no parágrafo único, deve-se destacar que não basta a realização das audiências públicas, pois a Lei menciona que deverá ser incentivada a participação popular na elaboração do PPA, da LDO e dos Orçamentos".

Compulsando-se o processo eletrônico se verifica da existência de documentação hábil com vista a comprovação da existência de audiência pública prévia à elaboração do Projeto de Lei nº 48/2024, elemento indispensável a fiel observância do princípio da





constitucional da participação popular e da transparência de gestão fiscal, conforme documentos abaixo elencados:

- Edital de Convocação de Audiência Pública a ser realizada no dia 24/10/2024, às 15h, no Teatro Municipal, publicado no DOM/ES | Edição nº 2.607, p. 167, sob o Protocolo nº 1405202;
- Lista de presença;
- Ata da Audiência Pública;
- Resolução nº 456/2024, expedida pela Secretaria Municipal de Saúde, precisamente do Conselho Municipal de Saúde com parecer pela aprovação da proposta da LOA/2025, em atendimento a Lcp 141/12.

Lado outro, ainda que os debates em audiência pública possam ocorrer na Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas, comissão permanente responsável por sua análise de mérito, mesmo depois de deflagrado o seu processo legislativo pelo Prefeito. Entretanto, há que se considerar que no caso de debates serem realizados somente pela Câmara Municipal por ocasião da tramitação do PLLOA não se constituiria numa forma mais viável, posto que cabe ao Poder Executivo encabeçar a construção de leis especiais orçamentárias por ser ele o poder que as executará, notadamente à vista de sua função íntima de planejamento.

Assim, se encontra devidamente atendido o disposto no art. 44 da Lei 10.257/01.

### **3.1.4. Orçamento público | conceito**

O orçamento público é caracterizado por possuir uma multiplicidade de aspectos: *político, jurídico, contábil, econômico, financeiro, administrativo, etc*<sup>16</sup>. Sua definição vem com o tempo sofrendo significativas mudanças, cabendo destacar a era inglesa, conhecida por Peel-Gladstone (1840), que para o ministro das finanças (1868/1874):

*[...] o orçamento deixou de ser uma simples exposição contábil, sendo apresentado com tal riqueza de bom senso, reflexão e imaginação que adquiriu ... uma posição privilegiada no campo da política econômica e financeira."*

No Código de Contabilidade Francês, o orçamento público era definido como a *"lei que fixa a despesa e estima a receita"*<sup>17</sup>, definição que consta a emenda do projeto de lei ora sob exame. Posteriormente se chegou à conclusão, que o orçamento é antes de qualquer coisa, um inventário dos "meios" com os quais o Estado conta para levar a cabo suas

<sup>16</sup> GIACOMONI, James. *Orçamento público*. São Paulo: Atlas, 1986, p. 57.

<sup>17</sup> Apud MACHADO JR., José Teixeira. *O orçamento como instrumento de planejamento governamental*. Revista ABOP, 3 (1). Jan/abr. 1977, p. 20.





tarefas. É, pois, bastante adequado ao orçamento tradicional o rótulo de "Lei de Meios" muito utilizado pelo jargão jurídico.

Modernamente, orçamento público é definido como sendo *"uma ferramenta utilizada pelo Governo para planejar a utilização da verba arrecadada com os tributos, essencial para o oferecimento de serviços públicos adequados. Nesse processo, as receitas são estimadas - pois podem sofrer variações de acordo com o andamento da economia - e as despesas, fixadas. Para chegar nesse objetivo, cabe ao Poder Executivo elaborar três leis: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA); todas a serem posteriormente aprovadas pelo Poder Legislativo da respectiva esfera de poder"*<sup>18</sup>

### **3.1.5. Princípios constitucionais orçamentários**

Independentemente da definição emprestada ao orçamento público, a sua análise deverá ser restrita a observação de parâmetros estabelecidos pela Carta Política Federal, com vista ao aferimento de sua constitucionalidade. Neste sentido, o §5º do art. 165 da Constituição Cidadã, assim preordena quando aos parâmetros a serem observados para elaboração da LOA, inclusive a alteração recente prevista pela EC 109/2021:

*Art. 165 [...]*

*§ 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 conterà 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. (original sem grifo)*

*§ 9º Cabe à lei complementar:*

<sup>18</sup> Orçamento público - Portal da transparência. Portaltransparencia.gov.br.

Disponível em: <<https://www.portaltransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/orcamento-publico>>. Acesso em: 10 Feb. 2021.





*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;*

*II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.*

*III - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto no § 11 do art. 166. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)  
(Revogado)*

*III - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto nos §§ 11 e 12 do art. 166. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)  
(Produção de efeito)*

*§ 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito)*

*§ 11. O disposto no § 10 deste artigo, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019) (Produção de efeito)*

*I - subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas e não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais;*

*II - não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados;*

*III - aplica-se exclusivamente às despesas primárias discricionárias.*

*§ 12. Integrará a lei de diretrizes orçamentárias, para o exercício a que se refere e, pelo menos, para os 2 (dois) exercícios subsequentes, anexo com previsão de agregados fiscais e a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na lei orçamentária anual para a continuidade daqueles em andamento. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019) (Produção de efeito)*

*§ 13. O disposto no inciso III do § 9º e nos §§ 10, 11 e 12 deste artigo aplica-se exclusivamente aos orçamentos fiscal e da seguridade social da União. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019) (Produção de efeito)*

*§ 14. A lei orçamentária anual poderá conter previsões de despesas para exercícios seguintes, com a especificação dos investimentos plurianuais e daquele s em andamento. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019) (Produção de efeito)*

*§ 15. A União organizará e manterá registro centralizado de projetos de investimento contendo, por Estado ou Distrito Federal, pelo menos, análises de viabilidade, estimativas de custos e informações sobre a execução física e financeira. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019) (Produção de efeito)*

*§ 16. As leis de que trata este artigo devem observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos no § 16 do art. 37 desta Constituição. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)*





Alguns aspectos são necessários serem abordados no presente parecer, quanto a observância dos parâmetros estabelecidos no comando constitucional retro transcrito, quadrando destacar os seguintes: a) *abertura de crédito adicional, limite, autorização e previsão*; b) *princípio da atualização monetária do orçamento*; c) *firmatura de convênio mediante lei específica*; d) *entidades subvencionadas pelo poder público e a necessidade de estar elencada na LOA*; e) *medidas necessárias para manutenção do controle financeiro*; f) *observância do limite mínimo constitucional para a educação*; g) *observância do limite mínimo constitucional para a saúde*; g) *limite constitucional com gasto de pessoal*; e; h) *ausência de previsão das emendas individuais impositivas e a compatibilidade com a LDO*.

### **3.1.5.1. Abertura de crédito adicional | limite | autorização | previsão**

O primeiro deles é quanto a redação contida no art. 4º, I, II, III e IV, do Projeto de Lei nº 48/2024, quando assim estabelece:

*Art.4º. Ficam os Poderes Executivo e Legislativo, autorizados a:*

*I - suplementar as dotações até o limite de 30% (trinta por cento) do Orçamento Global, para reforço de dotações orçamentárias consignadas, utilizando recursos provenientes de anulação total e, ou parcial de dotações orçamentárias, conforme artigo 43, § 1º, inc. III da Lei Federal 4.320/1964;*

*II - suplementar as dotações à conta de recursos de excesso de arrecadação, nos termos do artigo 43, §1º, II e §§3º e 4º da Lei Federal nº. 4.320/1964;*

*III - suplementar as dotações à conta de superávit financeiro em balanço patrimonial do exercício de exercícios anteriores, nos termos do artigo 43, § 1º, I e § 2º da Lei Federal nº. 4.320/1964;*

*IV - suplementar as dotações, com objetivo de atender ao pagamento de despesas com:*

*a) amortização e encargos da dívida;*

*b) pessoal e encargos sociais, mediante a utilização de recursos provenientes da anulação de dotações consignadas no mesmo grupo de despesa, desde que mantido o mesmo valor aprovado para cada Poder.*

*V - anulando a reserva de contingência até o seu total, para utilizar como fonte de recursos para abertura de créditos suplementares, e*

*VI - a conta do produto de operação de crédito autorizada, em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las, conforme inciso IV, § 1º, do artigo 43 da Lei Federal n.º 4.320/64.*

*VII - suplementar dentro do mesmo projeto, fonte e grupo das despesas.*

*Parágrafo único. Não abaterão do saldo elencado no inciso I deste artigo, as suplementações que ocorrerem dentro da mesma Secretaria.*





Neste sentido, o art. 29 da Carta Política Federal estabelece que *"O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:"*.

Assim, dentre os princípios constitucionais que faz remissão o legislador constitucional originário, que para o caso vertente são os *princípios orçamentários*<sup>19</sup>, destaca-se o previsto no § 8º do art. 165, que assim preordena:

*Art. 165 [...]*

*§ 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.*

Esse princípio é denominado de *princípio da exclusividade*, que é considerado mais como uma regra de técnica legislativa, definida por SILVA, Sebastião Sant'Anna e.<sup>20</sup>, quando assim se manifesta que *"A lei orçamentária deverá conter apenas matéria financeira, excluindo-se dela qualquer dispositivo estranho à estimativa da receita e à fixação da despesa para o próximo exercício."* Inclusive, desde a primeira República, devido a falta de disposições disciplinadoras, a lei orçamentária incluía matérias estranhas, rotuladas pelos tratadistas de *"caudas orçamentárias"*, levando RUI BARBOSA a chamar esse tipo de orçamento de *"rabilongos"*.<sup>21</sup> Assim, a autorização para abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito é uma exceção aos dispositivos estranhos, conforme se verifica da própria redação do § 8º.

Ainda quanto a abertura de créditos adicionais suplementares, os arts. 41, II, 42 e 43, § 1º, III e 46 da Lei 4.320/64, assim preordenam:

*Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:*

*I - suplementares, os destinados a refôrço de dotação orçamentária;*

*42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.*

*Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.*

*§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:*

<sup>19</sup> Os princípios são normas gerais que, pela sua relevância, abrangência e valor intrínseco, fundamentam o sistema jurídico. Permitem a interpretação de situações concretas com base nos fins a que se destinam a norma. *Desde seus primórdios, a instituição orçamentária foi cercada de uma série de princípios e regras com a finalidade de aumentar-lhe a consistência no cumprimento de sua principal finalidade política: auxiliar o controle parlamentar sobre o governo.* (destaques da Procuradoria e Consultoria Jurídica)

<sup>20</sup> Os princípios orçamentários. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1962, p. 31.

<sup>21</sup> Através de uma lei orçamentária foi alterado o processo de ação de desquite.





*III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;*

*Art. 46. O ato que **abrir crédito adicional** indicará a **importância**, a **espécie do mesmo** e a **classificação da despesa**, até onde fôr possível.*

O inciso V, do art. 167 da Constituição Federal, estabelece que:

Art. 167. São vedados:

V - a abertura de **crédito suplementar** ou especial **sem prévia autorização legislativa** e **sem indicação dos recursos correspondentes**;

Sobre o assunto MACHADO JR., J. Teixeira/REIS, Heraldo da Costa<sup>22</sup>, preleciona que:

*A autorização legislativa para abertura de **créditos suplementares** pode ser dada, como vimos ao comentar o art. 7º, e o art. 42, na própria lei de orçamento, até determinada importância fixada diretamente na Lei 4.320, pois não podem haver **créditos ilimitados**. A fixação pode ser feita em valor absoluto (tantas unidades monetárias) ou em percentual sobre o total do orçamento aprovado ou outro parâmetro qualquer.*

*A **autorização de créditos especiais** será feita em lei própria. Com isso se salvaguarda o princípio da prévia autorização e evita-se o abuso pelo Executivo de abertura de créditos suplementares e especiais.*

*A abertura dos créditos especiais e suplementares deve ser **precedida de exposição justificativa** e **depende de existência e da indicação de recursos disponíveis** e descomprometidos para acorrer à despesa. (sem grifo do original)*

Conforme se verifica, a abertura de crédito adicional suplementar se destina ao reforço de dotações orçamentárias (art. 41, I), que serão autorizados por lei e abertos por decreto do Poder Executivo (art. 42), e dependerão da existência de recursos disponíveis, precedida de justificativa (art. 43, *caput*), com a indicação do valor do crédito a ser aberto (art. 46).

A autorização legislativa para abertura de crédito adicional (especial ou suplementar) poderá constar da *própria lei orçamentária*, ou de lei específica, sendo aquela o caso vertente.

Assim, pretende o Prefeito a abertura de crédito adicional suplementar até o limite de 30% (trinta por cento), cujos recursos serão oriundos da anulação parcial ou total de dotações orçamentárias, atendendo assim ao disposto no art. 43, § 1º, III da Lei nº 4.320/64 e, com mais razão, o inciso V, do art. 167, da Carta Política Federal, que veda a concessão de créditos ilimitados.

<sup>22</sup> A Lei 4.320 Comentada. 30 ed. Rio de Janeiro: IABM, 2000/2001, p. 106.





O limite de 30% (trinta por cento) se encontra perfeitamente adequado àquele previsto no art. 41 da Lei 3.413/24, que trata da LDO para o Exercício de 2025, conforme segue redação abaixo:

*Art. 40. Observado o disposto no inciso V do art. 167, da Constituição Federal, o Poder Executivo e o Poder Legislativo poderão suplementar as dotações até o **limite de 30% (trinta por cento)** do orçamento global, para reforço de dotações orçamentárias consignadas para o exercício de 2024.*

Neste sentido, o art. 29 da Carta Política Federal estabelece que "O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, **atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:**".

Assim, dentre os princípios constitucionais que faz remissão o legislador constitucional originário, que para o caso vertente são os *princípios orçamentários*<sup>23</sup>, destaca-se o previsto no § 8º do art. 165, que assim preordena:

*Art. 165 [...]*

*§ 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.*

Esse princípio é denominado de *princípio da exclusividade*, que é considerado mais como uma regra de técnica legislativa, definida por SILVA, Sebastião Sant'Anna e.<sup>24</sup>, quando assim se manifesta que a "A lei orçamentária deverá conter apenas matéria financeira, excluindo-se dela qualquer dispositivo estranho à estimativa da receita e à fixação da despesa para o próximo exercício."

Inclusive, desde a primeira República, devido a falta de disposições disciplinadoras, a lei orçamentária incluía matérias estranhas, rotuladas pelos tratadistas de "caudas orçamentárias", levando RUI BARBOSA a chamar esse tipo de orçamento de "rabilongos".<sup>25</sup>

Assim, a autorização para abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito é uma exceção aos dispositivos estranhos, conforme se verifica da própria redação do § 8º, que é o *princípio da exclusividade orçamentária*.

<sup>23</sup> Os princípios são normas gerais que, pela sua relevância, abrangência e valor intrínseco, fundamentam o sistema jurídico. Permitem a interpretação de situações concretas com base nos fins a que se destinam a norma. *Desde seus primórdios, a instituição orçamentária foi cercada de uma série de princípios e regras com a finalidade de aumentar-lhe a consistência no cumprimento de sua principal finalidade política: auxiliar o controle parlamentar sobre o governo.* (destaques da Procuradoria e Consultoria Jurídica)

<sup>24</sup> Os princípios orçamentários. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1962, p. 31.

<sup>25</sup> Através de uma lei orçamentária foi alterado o processo de ação de desquite.





Ainda quanto a abertura de créditos adicionais suplementares, os arts. 41, II, 42 e 43, § 1º, III e 46 da Lei 4.320/64, assim preordenam:

*Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:*

*I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;*

*42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.*

*Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.*

*§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:*

*III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;*

*Art. 46. O ato que abrir crédito adicional indicará a importância, a espécie do mesmo e a classificação da despesa, até onde for possível.*

O inciso V, do art. 167 da Carta Federal, estabelece que:

*Art. 167. São vedados:*

*V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;*

Sobre o assunto MACHADO JR., J. Teixeira/REIS, Heraldo da Costa<sup>26</sup>, preleciona que:

*A autorização legislativa para abertura de créditos suplementares pode ser dada, como vimos ao comentar o art. 7º, e o art. 42, na própria lei de orçamento, até determinada importância fixada diretamente na Lei 4.320, pois não podem haver créditos ilimitados. A fixação pode ser feita em valor absoluto (tantas unidades monetárias) ou em percentual sobre o total do orçamento aprovado ou outro parâmetro qualquer.*

*A autorização de créditos especiais será feita em lei própria. Com isso se salvaguarda o princípio da prévia autorização e evita-se o abuso pelo Executivo de abertura de créditos suplementares e especiais.*

*A abertura dos créditos especiais e suplementares deve ser precedida de exposição justificativa e depende de existência e da indicação de recursos disponíveis e descomprometidos para acorrer à despesa. (sem grifo do original)*

Conforme se verifica, a abertura de crédito adicional suplementar se destina ao reforço de dotações orçamentárias (art. 41, I), que serão autorizados por lei e abertos por decreto do Poder Executivo (art. 42), e dependerão da existência de recursos disponíveis,

<sup>26</sup> A Lei 4.320 Comentada. 30 ed. Rio de Janeiro: IABM, 2000/2001, p. 106.





precedida de justificativa (art. 43, *caput*), com a indicação do valor do crédito a ser aberto (art. 46). A autorização legislativa para abertura de crédito adicional (especial ou suplementar) poderá constar da *própria lei orçamentária*, ou de lei específica, sendo aquela o caso vertente.

Assim, pretende o Prefeito a abertura de crédito adicional suplementar até o limite de 30% (trinta por cento), cujos recursos serão oriundos da anulação parcial ou total de dotações orçamentárias, atendendo assim ao disposto no art. 43, § 1º, III da Lei nº 4.320/64 e, com mais razão, o inciso V, do art. 167, da Carta Política Federal, que veda a concessão de créditos ilimitados.

O limite de 30% (trinta por cento) se encontra perfeitamente adequado àquele previsto no art. 41 da Lei 3.414/24, que trata da LDO para o Exercício de 2024, conforme segue redação abaixo:

*Art. 40. Observado o disposto no inciso V do art. 167, da Constituição Federal, o Poder Executivo e o Poder Legislativo poderão suplementar as dotações até o limite de 30% (trinta por cento) do orçamento global, para reforço de dotações orçamentárias consignadas para o exercício de 2025.*

Assim, independentemente da origem do recurso (Lei 4.320/64, art. 43), o limite correspondente a 30% do orçamento global (CF, art. 167, V, c/c a LM 3.413/24, art. 41).

### **3.1.5.2. Princípio da atualização monetária no orçamento**

O art. 5º do Projeto de Lei nº 48/2024 se encontra assim disposto:

*Art.5º. Os valores orçamentários poderão ser atualizados monetariamente pela variação do IPCA-GV entre os meses de julho a dezembro de 2024 ou outro índice que vier a ser adotado pelo Governo Federal, caso a variação medida no último semestre do exercício de 2024 seja superior a 10% (dez por cento).*

Este comando consagra o princípio da atualização monetária do orçamento público que estabelece que os valores previstos nas leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) devem refletir o poder aquisitivo atual da moeda, considerando os efeitos da inflação e outras variações monetárias.

Embora precitado princípio não esteja explicitamente previsto no texto constitucional ou mesmo na Lei 4.320/64, ele é derivado dos princípios orçamentários que são: *da exatidão ou da realidade; da clareza e transparência; e da anualidade*. A importância da previsão do princípio da atualização monetária tem por finalidade prevenir: *i) a defasagem orçamentária; ii) o comprometimento da execução das políticas públicas; a dificuldade no controle e fiscalização*.





Portanto, o princípio da atualização monetária visa garantir que o orçamento público mantenha sua efetividade diante das variações econômicas, assegurando uma gestão financeira mais eficiente e realista.

### 3.1.5.3. Firmatura de convênio | lei específica

O art. 6º do Projeto de Lei nº 48/2024 se encontra assim disposto:

*Art.6 º Mediante lei específica, o Poder Executivo poderá firmar convênio com organizações sociais, para desenvolvimento de programas prioritários nas áreas da educação, cultura, saúde, saneamento, assistência social, agropecuária, habitação, agricultura, segurança e transporte.*

*Parágrafo único. Ficam os Poderes Legislativo, Executivo e Autarquia Municipal autorizados, a filiar-se a entidades e/ou associações de âmbito estadual e nacional que promovam o seu fortalecimento institucional e o aperfeiçoamento de suas atividades fiscalizatórias e legiferante*

Este comando prevê a possibilidade de o Poder Executivo firmar convênio além das áreas de *educação, cultura e saúde* (que são as áreas de convênio mais comuns devido a relevância social e ao interesse público) e, bem assim com outras também, tais como: *saneamento, assistência social, agropecuária, habitação, agricultura, segurança e transporte.*

Para tanto, é indispensável que tenha previsão em *lei especial*, conforme é o mandamento ora sob análise, bem como em cumprimento ao disposto na Carta Federal e nas normas previstas na Lei 4.320/64.

### 3.1.5.4. Entidades subvencionadas pelo Poder Público | Necessidade de estar elencada na LOA

O art. 7º dispõe que:

*Art.7º As entidades autorizadas por esta Lei a receberem transferências a título de subvenções sociais, contribuições correntes e auxílios, no exercício 2025, são as constantes do Anexo I desta Lei.*

Neste sentido, dispõe o art. 16 da Lei 4.320/64, preordena:

*Art. 16. Fundamentalmente e nos limites das possibilidades financeiras, a concessão de subvenções sociais visará a prestação de serviços essenciais de **assistência social, médica e educacional**, sempre que a suplementação de recursos de origem privada aplicados a esses objetivos, revelar-se mais econômica.*

Em comento ao comando legal retro transcrito alusivo as Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços, MACHADO JR e REIS, ensinam que as subvenções sociais devem constituir, fundamentalmente, suplementação aos recursos de origem privada aplicados na prestação de serviços essenciais de assistência médica e educacional.





Ora, se a Administração Pública suplementará os recursos privados das instituições de caráter assistencial ou cultura, desde que consideradas de *natureza pública* ou de *utilidade pública por lei*, se depreende que precitadas recursos sofrem fiscalização e estão sujeitos às normas da Lei 4.320/64, não somente dos Tribunais de Contas, como também do Ministério Público que atua no terceiro setor, especialmente nas fundações de direito privado (CC, art. 62 a 69).

Lado outro, não se pode olvidar que a LOA é o instrumento que prevê as receitas e fixa as despesas do governo anualmente, inclusive para o caso de repasse de subvenções. Com isso, deverá a LOA indicar expressamente o nome das entidades a serem contempladas para terem direito ao repasse de subvenções.

### **3.1.5.5. Medidas necessárias para manutenção do controle financeiro**

A LRF nos comandos legais adiantes transcritos estabelece que:

*Art. 1º [...] §1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.*

Este comando acrescido no disposto no arts. 4º, 6º e 50 da LRF formam o arcabouço jurídico da responsabilização pelo Poder Executivo quanto a adoção de ações necessárias ao equilíbrio das contas públicas e à manutenção da sustentabilidade fiscal.

### **3.2.5.6. Observância do limite mínimo constitucional | educação**

Outros princípios deverão ser observados na proposta orçamentária. Agora em fiel observância ao art. 212, *caput*, da Carta Política Federal que estabelece que:

*A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.*

Neste sentido, o orçamento global do Município de Viana para o Exercício de 2025 se encontra estimado em R\$ R\$ 473.784.035,99.

Por sua vez, o art. 3º do Projeto de Lei nº 48/2024, ao dispor no art. 3º, II, que a Educação (código 12) contará com R\$ 152.252.935,53, atende ao mínimo constitucional que é de R\$ 118.446.008,99.

### **3.2.5.7. Observância do limite mínimo constitucional | saúde**





A Carta Federal estabelece a aplicação mínima em ações e serviços públicos de Saúde (código 10), que no caso dos Municípios é de 15% (*quinze por cento por cento*) das receitas provenientes de impostos em ações e serviços públicos de saúde (CF/ADCT, art. 77), que no orçamento global no Município de Viana corresponderia

A proposta legislativa respeitante a LOA contempla o valor de R\$ 73.637.268,47 (setenta milhões seiscientos e quarenta e um mil quatrocentos e sete reais e cinco centavos), valor maior que o mínimo constitucional permitido com as despesas da saúde, que é de R\$ 71.067.605,39.

### **3.2.5.8. Gastos com pessoal | limite constitucional**

Relativo aos gastos com pessoal dos Municípios, estabelece o art. 19, III, da LRF, em cumprimento ao art. 169, caput, da Constituição Federal, que:

*Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:*

*III – Municípios: 60% (sessenta por cento)*

Para o cálculo, nos ensina WANDER, Luiz<sup>27</sup>, “No âmbito do município, a Receita Corrente Líquida é obtida pelo somatório das receitas correntes de todos os órgãos, inclusive daqueles que possuem autonomia administrativa e financeira, excluídas apenas as contribuições dos servidores para o sistema próprio de previdência e assistência social, se houver, e as compensações previstas no artigo 201, § 9º, da Constituição Federal, ou seja, os valores que o município vier a receber de outros sistemas políticos de previdência (INSS, por exemplo) a título de compensação de aposentadoria por ele concedidas a servidores que no passado contribuíam para esses sistemas.”

Informa o Prefeito na mensagem ao Projeto de Lei nº 48/2024, que o limite de pessoal estará no valor total dos gastos de pessoal no Município, nele se incluindo os servidores estatutários efetivos, cargos eletivos e encargos sociais perfaz o valor de R\$ 207.541.950,09 (duzentos e sete milhões, quinhentos e quarenta e um mil, novecentos e cinquenta reais e nove centavos) perfazendo 43,81% (quarenta e três vírgula oitenta e um por cento) do total do orçamento)

Portanto, menor que o limite infraconstitucional previsto para gasto de pessoal.

### **3.2.5.9. Observância as normas infraconstitucionais | LRF e LF 4.320/64**

Relativo as normas infraconstitucionais, o Projeto de Lei nº 48/2024, bem observa o disposto no art. 5º da LRF, que assim preordena:

<sup>27</sup> LRF Fácil: Guia Contábil da Lei de Responsabilidade Fiscal. 5. ed. Brasília: CFC, 2003, v. 1, p. 21..





## CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

*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 - conterà, 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 - conterà 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:*

*a) (VETADO)*

*b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.*

*§ 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 .*

*§ 6º Integrarão as despesas da União, e serão incluídas na lei orçamentária, as do Banco Central do Brasil relativas a pessoal e encargos sociais, custeio administrativo, inclusive os destinados a benefícios e assistência aos servidores, e a investimentos.*

*§ 7º (VETADO)*

e, bem assim, a Lei (LF) 4.320/64 que, apesar de lei ordinária, tem status de lei complementar, conforme disposto nos arts. 26 a 33:

*Art. 26. A proposta orçamentária conterà o programa anual atualizado dos investimentos, inversões financeiras e transferências previstos no Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital.*

*Art. 27. As propostas parciais de orçamento guardarão estrita conformidade com a política econômica-financeira, o programa anual de trabalho do Govêrno e, quando fixado, o limite global máximo para o orçamento de cada unidade administrativa.*





*Art. 28 As propostas parciais das unidades administrativas, organizadas em formulário próprio, serão acompanhadas de:*

*I - tabelas explicativas da despesa, sob a forma estabelecida no artigo 22, inciso III, letras d, e e f;*

*II - justificação pormenorizada de cada dotação solicitada, com a indicação dos atos de aprovação de projetos e orçamentos de obras públicas, para cujo início ou prosseguimento ela se destina.*

**Art. 29. Caberá aos órgãos de contabilidade ou de arrecadação organizar demonstrações mensais da receita arrecadada, segundo as rubricas, para servirem de base a estimativa da receita, na proposta orçamentária.**

*Parágrafo único. Quando houver órgão central de orçamento, essas demonstrações serão remetidas mensalmente.*

*Art. 30. A estimativa da receita terá por base as demonstrações a que se refere o artigo anterior à arrecadação dos três últimos exercícios, pelo menos bem como as circunstâncias de ordem conjuntural e outras, que possam afetar a produtividade de cada fonte de receita.*

*Art. 31. As propostas orçamentárias parciais serão revistas e coordenadas na proposta geral, considerando-se a receita estimada e as novas circunstâncias.*

*Art. 32. Se não receber a proposta orçamentária no prazo fixado nas Constituições ou nas Leis Orgânicas dos Municípios, o Poder Legislativo considerará como proposta a Lei de Orçamento vigente.*

**Art. 33. Não se admitirão emendas ao projeto de Lei de Orçamento que visem a:**

*a) alterar a dotação solicitada para despesa de custeio, salvo quando provada, nesse ponto a inexistência da proposta;*

*b) conceder dotação para o início de obra cujo projeto não esteja aprovado pelos órgãos competentes;*

*c) conceder dotação para instalação ou funcionamento de serviço que não esteja anteriormente criado;*

*d) conceder dotação superior aos quantitativos previamente fixados em resolução do Poder Legislativo para concessão de auxílios e subvenções.*

### **3.2.5.10. Ausência de previsão das emendas individuais impositivas | compatibilidade das leis orçamentárias**

A Carta Política Federal prevê que as alterações e emendas à LDO e à LOA só podem ser aprovadas caso sejam compatíveis com o PPA (art. 166, § 3º, I, e art. 166, § 4º), dispondo que:

*Art. 166. [...]*

*§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:*





I - sejam **compatíveis** com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

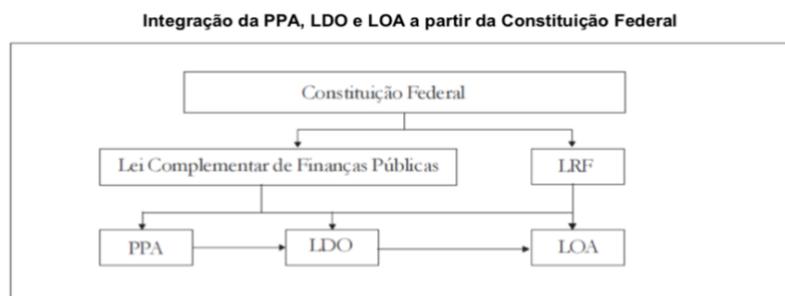
§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias **não poderão ser aprovadas quando incompatíveis** com o plano plurianual.

Conforme se infere do comando constitucional orçamentário retro transcrito, o PPA, LDO e LOA são instrumentos de planejamento da Administração Pública que guardam integração e/ou compatibilidades entre si. Assim, o PPA é o principal instrumento de planejamento orçamentário, uma vez que a LDO e a LOA devem respeitar o que é determinado no PPA. Ou seja, o PPA é a ferramenta de gestão, para a qual a LDO e a LOA devem estar alinhadas com perspectivas estratégicas, viabilizadas pela integração entre elas, observando ainda as limitações impostas pela LRF. Em termos mais práticos, a LDO serve como elo entre o que preceitua o PPA e a LOA.

Neste sentido, para PROCOPIUCK, Mario [et al]<sup>28</sup>

*[...] a LDO constitui o elo entre o PPA e a LOA, compatibilizando as diretrizes do PPA à estimativa das disponibilidades financeiras para determinado exercício financeiro. Ainda, na relação entre esses instrumentos normativos de planejamento e orçamento, conforme definido no § 4º do art. 165 da CF, os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na CF deverão ser elaborados em consonância com o PPA.*

Na figura abaixo<sup>29</sup> podemos verificar a integração entre as leis orçamentárias e a LRF:



Fonte: Procopiuk et. al. (2007, p.404)

Ainda fazendo remissão a PROCOPIUCK:

*Assim, a Constituição Federal determina através de Lei Complementar de Finanças Públicas, conforme previsão em seus artigos 163, 165, e outros, e também através da LRF (especificamente no art. 169), os parâmetros do PPA, da LDO e da LOA. Da mesma forma, pode-se observar que, uma vez estabelecido o PPA, este direciona a LDO, que é o elo entre o PPA e a LOA, e a LDO, por sua vez, direciona a LOA.*

*Observando o gráfico de forma contrária, pode-se verificar que a LOA deve respeitar a LDO; a LDO deve respeitar o PPA; e todos estes elementos orçamentários estão delimitados diretamente pela LRF e por Lei Complementar, e por último, estão delimitados indiretamente, no topo, pela Constituição Federal.*

<sup>28</sup> O Plano Plurianual Municipal no Sistema de Planejamento e Orçamento Brasileiro. Revista do Serviço Público, Brasília: vol. 58 (4), p. 397-415, Out./Dez. 2007, p. 403.

<sup>29</sup> [http://uniesp.edu.br/sites/\\_biblioteca/revistas/20170728105408.pdf](http://uniesp.edu.br/sites/_biblioteca/revistas/20170728105408.pdf)





Entretanto, o Projeto de Lei nº 48/2024 não contempla comando legal acerca das *emendas individuais dos vereadores, denominadas de emendas compulsórias*, que têm previsão no art. 111, § 8º, da LOMV, alterado pela **Emenda à Lei Orgânica nº 20**, de 27 de março de 2024, que majorou o valor para R\$ 200.000,00.

Robora desta assertiva o disposto no art. 2º, §§2º e 3º, da Lei 3.413/24 (Lei de Diretrizes Orçamentárias/2025), com a seguinte redação:

*Art. 2º As prioridades e metas para o exercício financeiro de 2025 são aquelas estabelecidas no Anexo de Metas e Prioridades que integra esta Lei - Anexo II, em consonância com o Planejamento da Ação Governamental instituída pelo Plano Plurianual, observado as emendas individuais, disposta no § 8º, do artigo 111, da Lei Orgânica do Município de Viana, alterado pela Emenda à Lei Orgânica nº 20, de 27 de março de 2024.*

*§ 2º Salvo quanto às emendas individuais previstas no caput deste artigo, as metas e prioridades constantes no Anexo de Metas e Prioridades desta Lei terão precedência na alocação de recursos no orçamento de 2024, não se constituindo, todavia, em limite à programação das despesas.*

*§ 3º As emendas individuais previstas neste artigo constarão da Lei Orçamentária Anual de 2025.*

Portanto, para a execução do disposto no art. 111, § 8º, da Carta Local, bem como do art. 2º e seus §2º e, **notadamente §3º**, que estabelece "*As emendas individuais previstas neste artigo constarão da Lei Orçamentária Anual de 2025*", da Lei 3.413/24 (LDO/2025), se faz necessário previsão na presente proposta legislativa, no caso, através de emenda aditiva, conforme segue abaixo. (Recomendação nº 01)

### **EMENDA ADITIVA Nº \_\_\_/2024**

Fica acrescido logo após ao art. 8º, do Projeto de Lei nº 48/2024, o art. 9º, com a redação abaixo, renumerando-se o artigo seguinte.

*Art. 9º As emendas individuais de caráter compulsivo, previstas no art. 2º da Lei 3.415, de 07 de agosto de 2024, será executada no limite previsto no art. 111, §8º, da Lei Orgânica, alterado pela Emenda à Lei Orgânica nº 20, de 27 de março de 2024, mediante indicação pelo Vereador ao Prefeito, que alocará o recurso no elemento e/ou dotação específica da unidade orçamentária própria, constante do orçamento vigente do Município de Viana.*

Finalmente, numa análise minudente do Projeto de Lei nº 48/2024, percebe-se que a previsão das receitas e fixação das despesas se encontra em perfeita harmonia com o estabelecido na Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Plano Plurianual, inclusive com as alterações posteriores a eles impostas no presente exercício financeiro.





Portanto, o presente Projeto de Lei nº 48/2024, com seus respectivos anexos, buscou cumprir os requisitos constitucionais e legais transcritos, bem como observou o prazo para o envio à Câmara Municipal, ou seja: **31 de outubro**, previsto na Emenda à Lei Orgânica nº 08, de 24/08/09, que acresceu o §8º no art. 111 da Carta Local, conforme predito.

### 3.3. Técnica legislativa

Assim, para KILDARE, Gonçalves Carvalho:<sup>30</sup>

*"A palavra técnica legislativa consiste no modo correto de elaborar as leis, de forma a torná-las exequíveis e eficazes. Envolve um conjunto de regras e de normas técnicas que vão desde a necessidade de legislar até a publicação da lei."*

Por sua vez, FREIRE, Natália Miranda<sup>31</sup>, ao asseverar que a técnica do processo legislativo se incorpora a técnica legislativa à ciência do Direito, segundo o qual *"não se caracteriza tão só como arte ou como técnica, mas, transcendendo os limites empíricos da mera redação de textos legais e regulamentares, é erigida em objetivo da Ciência do Direito."*

Verifica-se, pois, que a técnica legislativa não se cinge apenas aos limites da mera redação, mas como forma de racionalização da produção normativa, observado todas as suas etapas, deste a iniciativa até a publicação (Ciência da Legislação), tendo como meta a Ciência do Direito, que é a busca do sentido e da significação das normas e dos institutos do direito positivo.

Entretanto, a ementa ao projeto de lei faz alusão as expressões: *"e dá outras providências"* é respeitante a assuntos complementares que o projeto de lei não tem. Assim, necessário se faz retirar aludidas expressões, que poderá ser realizada quando da elaboração do autógrafa de lei, não prescindindo, para tanto, de emenda, por caracterizar *mero erro material* que não altera a essência da ementa (Recomendação nº 02).

No mais, a um exame minudente do Projeto de Lei nº 48/2024, verificar-se-á que ele se amolda perfeitamente à técnica legislativa prevista na Lcp 95/98.

## 3. CONCLUSÃO

Como a matéria sob o exame se encontra devidamente amoldada a legislação constitucional e infraconstitucional, tanto quanto ao aspecto formal, quanto ao aspecto material, **opina** a Procuradoria pela **constitucionalidade, legalidade e regular técnica legislativa** do Projeto de Lei nº 48/2024, com as recomendações constante deste parecer.

À conclusão do Presidente da Câmara Municipal e comissões permanentes.

Viana, 26 de novembro de 2024.

<sup>30</sup> Técnica legislativa: legística formal. 6 ed. Rev., atual. e. ampl. Del Rey: Belo Horizonte, 2014, p. 131.

<sup>31</sup> Técnica legislativa. Belo Horizonte: Assembleia, 1987. p. 8.





## CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

**PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO**

Procurador  
Matrícula 000053

**LUANA DO AMARAL PETERLE**

Procuradora  
Matrícula 1341



# PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://cmviana.splonline.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 33003800340036003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **LUANA DO AMARAL PETERLE** em 26/11/2024 17:06

Checksum: **4B0F89D264BD6407C9C566FC6CA245E32DFD28D5B5BF817BB61E1E433FD93DCA**

Assinado eletronicamente por **PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO** em 26/11/2024 17:07

Checksum: **4520F8CD1B005327712638B4789799EFC9837E1808234300E3EE001487ECA362**

