



Câmara Municipal de Cambira

ESTADO DO PARANÁ
CNPJ: 01.541.158/0001-31

Av. Canadá, 335 - Fone: (43) 3436-1223
CEP: 86890-000 CAMBIRA PARANÁ

PARECER JURÍDICO

REFERÊNCIA: Projeto de Lei n. 017/2023

ORIGEM: Prefeito Municipal

ASSUNTO: LOA 2024 - Cambira

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL e FINANCEIRO – LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – PRINCÍPIO DA LEGALIDADE – INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO – APRECIÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL.

Este parecer possui 08 (oito) páginas e é assinado digitalmente.

1. RELATÓRIO.

O presente expediente trata da análise do Projeto de Lei n. 017/2023 que, em relação ao Município de Cambira *"para o exercício financeiro de 2024, discriminado pelos anexos integrantes desta Lei, estima a Receita e Fixa a Despesa em R\$ 45.924.332,00 (quarenta e cinco milhões, novecentos e vinte e quatro mil, trezentos e trinta e dois reais), relativos aos Poderes Legislativo e Executivo da Administração Direta e Indireta"*.

Da análise preliminar do projeto, notava-se a ausência dos respectivos anexos, o que motivou a expedição de ofício, solicitando-se os complementos devidos, que posteriormente foram cumpridos. Instruem o Projeto:

- a) Sumário Geral da Receita por Fontes e da Despesa por Função de Governo;
- b) Demonstração da Receita e Despesa Segundo as Categorias Econômicas – Adendo II a Portaria SOF n. 08 de 04.02.1985, Anexo I, da Lei n. 4.320/64;
- c) Adendo III a Portaria SOF n. 08 de 04.02.1985, Anexo I, da Lei n. 4.320/64;
- d) Adendo III a Portaria SOF n. 08 de 04.02.1985, Anexo II, da Lei n. 4.320/64;
- e) Resumo Geral da Despesa – Adendo III a Portaria SOF n. 08 de 04.02.1985, Anexo II, da Lei n. 4.320/64;
- f) Demonstrativo da Despesa por Unidade Orçamentária, segundo as Categorias Econômicas (Adendo III a Portaria SOF n. 8 de 04.02.1985;
- g) Programa de Trabalho (Adendo V a Portaria SOF n. 8 de 04.02.1985, Anexo VII da Lei n. 4320/64);
- h) Demonstrativo de Despesa por Órgão e Funções (Adendo VIII à Portaria n. 08 de 04/02/1985, Anexo 9, da Lei n. 4320/64;
- i) Quadro de detalhamento de despesa – Q.D.D;
- j) Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita 2024 Consolidado;

- k) Demonstrativo da Receita Corrente Líquida – 2018 a 2025;
- l) Demonstrativo da Compatibilidade da Programação dos Orçamentos com os Objetivos e Metas Constantes do Anexo de Metas Fiscais – art. 5º da LC 101/2000;
- m) Receita Arrecadada nos Exercícios Anteriores e Prevista para os Próximos Exercícios;
- n) Receita Segundo as Categorias Econômicas – Adendo III a Portaria SOF n. 08 de 04.02.1985, Anexo II, da Lei n. 4320/64;
- o) Receita Orçada por Fonte de Recursos;
- p) Resumo Geral da Despesa;
- q) Demonstrativo da Despesa por Unidade Orçamentária, Segundo as Categorias Econômicas;
- r) Programa de Trabalho (Adendo V a Portaria SOF n. 08 de 04.02.1985, Anexo VI, da Lei n. 4320/64);
- s) Orçamento Analítico;

Há, ainda:

- 1) Declaração de compatibilidade dos Investimentos com o Plano Plurianual;
- 2) Declaração de Inexistência de Programas Especiais;
- 3) Declaração sobre os Efeitos Regionalizados de Isenções Tributárias;
- 4) Declaração de Compatibilidade do Orçamento com as Metas de Resultados Fiscais da LDO;

Passa-se à análise.

2. FUNDAMENTAÇÃO.

2.1 PREFÁCIO

Inicialmente, cabe salientar que o exame da Advocacia Jurídica da Câmara Municipal se limita tão somente à matéria jurídica envolvida, nos termos de sua própria competência legal, com base nos documentos juntados e demais matérias de Direito, motivo pelo qual não se incursionará em questões de ordem técnica ou que pertencem ao âmbito discricionário da deliberação legislativa em juízo de mérito sobre a questão, cuja análise recai exclusivamente sobre os setores competentes.

Nos termos do Enunciado n. 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU: "o órgão consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos, ou de conveniência e oportunidade".

2.2 DA CONSTITUCIONALIDADE

A Constituição da República de 1988 apresenta, por meio de seu artigo 24, as competências de natureza concorrente, dentre as quais, conforme preveem os incisos I e II, estão as de estabelecer normas de Direito Financeiro e sobre orçamento:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

II - orçamento;

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

Como consequência, diante da norma acima detalhada, cabe à União editar normas gerais (§1º do mencionado artigo), e, por conseguinte, cabe aos Estados-Membros a respectiva suplementação (§2º da mesma norma).

No que se refere aos Municípios, o artigo 30, incisos I e II, da mesma Carta Constitucional, trata da questão em conformidade a realidade local:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (Vide ADPF 672)

Sob a perspectiva da Constituição Federal, o artigo 165, III, nos informa que Leis de Iniciativa do Poder Executivo tratarão da Lei Orçamentária Anual, que é o objeto do Projeto de Lei em análise:

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.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

§ 3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária. (Vide Emenda constitucional nº 106, de 2020)

§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§ 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.

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

No mesmo sentido, a Constituição do Estado do Paraná:

Art. 133. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
[\(vide Lei 17013 de 14/12/2011\)](#)

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias anuais;

III - os orçamentos anuais.

Ainda, a Lei Orgânica Municipal igualmente trata da matéria, disciplinando a matéria como de competência legislativa exclusiva do Prefeito (art. 34, III, da LO) e, por fim, deverá ser observado o disposto no Regimento Interno, em especial nos artigos 177, 80, 199, parágrafo único.

2.3 DOS REQUISITOS DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

A União, no exercício de sua competência para editar normas de caráter geral, editou a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00), a qual, em seu artigo 5º, trata dos requisitos da Lei Orçamentária Anual:

Seção III

Da Lei Orçamentária Anual

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:

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)

Art. 6o (VETADO)

Art. 7o O resultado do Banco Central do Brasil, apurado após a constituição ou reversão de reservas, constitui receita do Tesouro Nacional, e será transferido até o décimo dia útil subsequente à aprovação dos balanços semestrais.

§ 1o O resultado negativo constituirá obrigação do Tesouro para com o Banco Central do Brasil e será consignado em dotação específica no orçamento.

§ 2o O impacto e o custo fiscal das operações realizadas pelo Banco Central do Brasil serão demonstrados trimestralmente, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias da União.

§ 3o Os balanços trimestrais do Banco Central do Brasil conterão notas explicativas sobre os custos da remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional e da manutenção das

reservas cambiais e a rentabilidade de sua carteira de títulos, destacando os de emissão da União.

Por outro lado, a Lei n. 4320/64, que fora recepcionada com status de Lei Complementar, disciplina, no curso de seu texto, as matérias relacionadas à Lei Orçamentária Anual:

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

SEÇÃO SEGUNDA

Das Previsões Anuais

Art. 27. As propostas parciais de orçamento guardarão estrita conformidade com a política econômica-financeira, o programa anual de trabalho do Governo 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 - justificção 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.

TÍTULO III

Da elaboração da Lei de Orçamento

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 inexatidão 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.

Em complementação, o artigo 2º da Lei n. 4320/64 assim estabelece:

2º Acompanharão a Lei de Orçamento:

I - Quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais;

II - Quadros demonstrativos da despesa, na forma dos [Anexos nºs 6 a 9](#);

III - Quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do Governo, em termos de realização de obras e de prestação de serviços.

Do ponto de vista forma, o artigo 22 da Lei n. 4.320/64 também estabelece:

Art. 22. A proposta orçamentária que o Poder Executivo encaminhará ao Poder Legislativo nos prazos estabelecidos nas Constituições e nas Leis Orgânicas dos Municípios, compor-se-á:

I - Mensagem, que conterá: exposição circunstanciada da situação econômico-financeira, documentada com demonstração da dívida fundada e flutuante, saldos de créditos especiais, restos a pagar e outros compromissos financeiros exigíveis; exposição e justificação da política econômica-financeira do Governo; justificação da receita e despesa, particularmente no tocante ao orçamento de capital;

II - Projeto de Lei de Orçamento;

III - Tabelas explicativas, das quais, além das estimativas de receita e despesa, constarão, em colunas distintas e para fins de comparação:

a) **A receita arrecadada nos três últimos exercícios anteriores àquele em que se elaborou a proposta;**

b) A receita prevista para o exercício em que se elabora a proposta;

c) A receita prevista para o exercício a que se refere a proposta;

d) A despesa realizada no exercício imediatamente anterior;

e) A despesa fixada para o exercício em que se elabora a proposta; e

f) A despesa prevista para o exercício a que se refere a proposta.

IV - Especificação dos programas especiais de trabalho custeados por dotações globais, em termos de metas visadas, decompostas em estimativa do custo das obras a realizar e dos serviços a prestar, acompanhadas de justificação econômica, financeira, social e administrativa.

Parágrafo único. Constará da proposta orçamentária, para cada unidade administrativa, descrição sucinta de suas principais finalidades, com indicação da respectiva legislação.

2.4 – RESSALVAS AO ARTIGO 7º DO PROJETO DE LOA

Segundo o artigo 7º do PLOA:

O Executivo Municipal poderá realizar transferências voluntárias para entidades sem fins lucrativos, que pleitearem mediante termo de convênio, quando os mesmos forem viáveis para administração municipal, podendo ser realizadas por recursos livres, doações ao

FMDCA Municipal, ou mesmo transferências de recursos livres, onde as entidades atendam o objetivo proposto pelo repasse.

Porém, a redação do artigo não menciona os condicionantes legais para a realização de parcerias com o terceiro setor.

Eventual liberação dos recursos deve estar previamente autorizada por lei específica, atenda às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e esteja prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais, em atendimento ao art. 26, Lei Complementar nº 101/2000 (LRF):

Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou débitos de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

No caso de fundos, devem ser observados os art. 2º, §2º, II, da Lei n. 4320/64 (quadros demonstrativos de receita e planos de aplicação dos fundos).

No mais, em se tratando de terceiro setor, merece especial atenção a Lei n. 13.019/2014, Resolução n. 28/11 do TCE e IN n. 61/2911 também do TCE, sobretudo pela **necessidade de declaração de utilidade pública prévia**, art. 9, XI, da Resolução mencionada, sem prejuízo das disposições da Lei Orgânica (art. 163), que também exigem a utilidade pública.

2.5 – DA HARMONIA ENTRE AS LEIS ORÇAMENTÁRIAS

O regime de leis orçamentárias prevê: o Plano Plurianual, LDO e Lei Orçamentária, de forma que toda ação governamental deve ser com eles compatível, sem prejuízo da observância da LRF e Lei n. 4320/64 e demais normas aplicáveis.

2.6 . DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, se observadas as questões relativas à Constituição em matéria orçamentária, em especial artigos 165 e 167, LRF, Lei n. 4320/64, Lei Orgânica e Regimento Interno, sem prejuízo da compatibilidade do Projeto de LOA com LDO e PPA, conclui-se pela viabilidade de tramitação, em razão da ausência de vícios formais ou materiais.

Cambira (PR), 04 de dezembro de 2023.

PEDRO GUERREIRO DI CHIARA
Advogado da Câmara Municipal
OAB/PR n. 76.198