ASSESSORIA JURÍDICA

PARECER

PARECER Nº. 022/2023

OBJETO: PROJETO DE LEI Nº 021/2023

EMENTA: "Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2024 e dá outras providências.**"**

I – RELATÓRIO:

Trata-se de Projeto de Lei de iniciativa do Poder Executivo, que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o ano 2024.

II – ANÁLISE JURÍDICA

II.1 – DA COMPETÊNCIA

Quanto à competência para a iniciativa do referido Projeto de Lei, a Lei Orgânica do Município de Rio Negro, em seu artigo 9º, Inciso IX, dispõe que "é de competência do Município "elaborar o seu Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e os Orçamentos Anuais".

II.2 – DO MÉRITO

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é elaborada anualmente e tem como objetivo apontar as prioridades do governo para o próximo ano. Ela orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual, baseando-se no que foi estabelecido pelo Plano Plurianual. Ou seja, é um elo entre esses dois documentos.

Na LDO Municipal devem conter, entre outros tópicos, a previsão de despesas referentes ao plano de carreiras, cargos e salários dos servidores, o controle de custos e avaliação dos resultados dos programas desenvolvidos e as condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas. Pode-se dizer que a LDO serve como um ajuste anual das metas colocadas pelo PPA. Enquanto o PPA é um documento de estratégia, pode-se dizer que a LDO delimita o que é e o que não é possível realizar no ano seguinte.

Os critérios para elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias deverão ser, necessariamente, os contidos na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A Constituição Federal de 1988[1] instituiu um sistema orçamentário, determinando que o Executivo elabore um conjunto de atos normativos, que de forma hierarquizada se interligam, com o objetivo de dotar o Poder Público de um processo de planejamento orçamentário que espelhe um plano de governo a curto, médio e longo prazo.

O Sistema Orçamentário Municipal deve acompanhar estes preceitos constitucionais, bem como as normas gerais previstas em Lei Complementar Federal, e disporá sobre finanças públicas, notadamente sobre o exercício financeiro em vigência, prazos, elaborando o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, conforme previsão do artigo 24, inciso II, concorrentemente com o artigo 165, §9º, inciso I, ambos da Constituição Federal.

A Lei Orgânica do Município de Rio Negro, em seu artigo 124, inciso II e parágrafo único[2], dispõe que é de iniciativa do Poder Executivo a propositura de lei que verse sobre as diretrizes orçamentárias, bem como a determinação de que a mesma deve seguir, no que for compatível, a sistemática descrita no artigo 165 da Constituição Federal.

O Projeto de Lei nº 021/2023 foi encaminhado pelo Executivo e protocolado nesta Casa de Leis na data de 14 de abril do corrente ano, cumprindo assim o prazo de envio determinado pelo artigo 9º, inciso II, dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, constante na Lei Orgânica Municipal[3] e artigo 22, inciso II, dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, constante na Constituição do Estado do Paraná[4].

Da análise do referido Projeto, bem como de seus anexos, observa-se que o mesmo cumpre rigorosamente os preceitos legais e constitucionais, estando dentro da técnica legislativa para apresentação da matéria. Neste aspecto cabe destacar os seguintes tópicos:

Em relação ao disposto no artigo 165 da Constituição Federal, o Projeto cumpre estas obrigações, conforme previsão no Capítulo II – Das Prioridades e Metas da Administração

[1] BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituição.htm>. Capítulo II – Das Finanças Públicas; Seção II – Dos Orçamentos, artigos 165 à 169. Acesso em: 08 mai. 2023.

[2] RIO NEGRO (Município). Lei Orgânica do Município de Rio Negro/PR. Rio Negro, PR, 05 dez. 2002. Disponível em <https://www.leismunicipais.com.br/lei-organica-rio-negro-pr>. Acesso em 08 mai. 2023. **Art. 124.** Leis de iniciativa do Poder Executivo, estabelecerão: [...] II - as diretrizes orçamentárias; [...] Parágrafo Único - O Município seguirá, no que for compatível, a sistemática descrita pelo art. 165 da Constituição Federal.

[3] **Art. 9º.** Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, parágrafo 9º, incisos I e II da Constituição Federal obedecer-se-á as seguintes normas: [...] II - O projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses de tombamento dos e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

[4] PARANÁ (Estado). Constituição do Estado do Paraná. Promulgada em 05 de outubro de 1989. <http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=iniciarProcesso&tipoAto=10&orgaoUnidade=1100&retiraLista=true&site=1>. Acesso em 08 mai. 2023. Art. 22. Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9°, I e II, da Constituição Federal, serão 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;

Municipal, artigos 11 a 13; no Capítulo III – Do Orçamento Municipal, artigos 14 à 47; no Capítulo IV – Do Orçamento do Legislativo, Fundos e Autarquias, artigos 48 à 50; no Capítulo V – Das Alterações na Legislação Municipal, artigos 51 à 53.

Já a Lei de Responsabilidade Fiscal determina que a Lei de Diretrizes Orçamentárias deve atender aos requisitos do seu artigo 4º[5]. O Projeto cumpre estas obrigações, senão vejamos: equilíbrio entre receitas e despesas – artigo 2º; critérios e forma de limitação de empenho – artigos 7º e 8º; normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos – artigo 21; demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas – artigo 22. Integra também o Projeto, Anexos de Metas e Riscos Fiscais, de avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior, da evolução do patrimônio líquido nos últimos três exercícios; de avaliação da situação financeira e atuarial do Regime Geral de Previdência Social; e Demonstrativos das metas anuais, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores; e da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

No que diz respeito à manutenção e desenvolvimento da Educação Municipal, o Projeto dispõe em seu artigo 20, que será observado o limite mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) fixado no artigo 212 da Constituição Federal. As despesas com as ações e serviços públicos de saúde (artigo 37 do Projeto), observam o limite mínimo de 15% (quinze por cento) estabelecido pelo artigo 198 e artigo 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ambos da Constituição Federal[6].

[5] BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 08 mai. 2023. **Art. 4º**. A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e: I - disporá também sobre: a) equilíbrio entre receitas e despesas; b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea *b* do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31; c) (VETADO) d) (VETADO) e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas; II - (VETADO) III -(VETADO) § 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. § 2º O Anexo conterá, ainda: I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior; II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional; III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos; IV - avaliação da situação financeira e atuarial: a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador; b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial; V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado. § 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem. § 4º A mensagem que encaminhar o projeto da União apresentará, em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente.

[6] **Art. 198.** As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: [...] § 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000) [...] III – no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º.(Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000) § 3º Lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá:(Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000) [...] II – os critérios de rateio dos recursos da União vinculados à saúde destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados destinados a seus respectivos Municípios, objetivando a progressiva redução das disparidades regionais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000) III – as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000) **Art. 77.** Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000) [...] III – no caso dos Municípios e do Distrito Federal, quinze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea *b* e § 3º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000) [...] § 4º Na ausência da lei complementar a que se refere o art. 198, § 3º, a partir do exercício financeiro de 2005, aplicar-se-á à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o disposto neste artigo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

Já as despesas com pessoal e encargos sociais (artigos 19 e 57 do Projeto) observam os limites estabelecidos pelo artigo 169 da Constituição Federal[7], bem como os dispositivos da Lei Complementar nº 101/2000[8].

Com relação à possibilidade de emendas ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, desde que compatíveis com o Plano Plurianual, existe a previsão no artigo 46, cumprindo assim o que determina o artigo 166, §4º, da Constituição Federal o artigo 134, §4º, da Constituição Estadual e o artigo 127,§4º, da Lei Orgânica Municipal.

Cabe esclarecer que serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, especificamente ao §1º, incisos I e II do artigo 16, cuja redação refere-se à adequação da Lei de Diretrizes Orçamentárias com a Lei Orçamentária Anual. Todas as despesas objeto de dotações específicas previstas como metas na LDO para o exercício de 2024 devem estar compatíveis com o Plano Plurianual.

Por fim, cabe registrar que o Projeto de Lei ora analisado encontra-se dentro do que preconiza a legislação vigente, tratando-se, portanto, de matéria legal e constitucional, cujo instrumento é indispensável para a Administração Municipal.

II.3 – DA LEI ORDINÁRIA E QUÓRUM DE VOTAÇÃO

A proposição trata-se de Lei Ordinária, razão pela qual exige para sua aprovação **maioria simples**, ou seja, maioria dos vereadores presentes na sessão, devendo para tanto estar presente maioria absoluta dos membros da Casa (5 vereadores (as)), conforme preceitua o artigo 43 da Lei Orgânica:

[7] **Art. 169.** A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

[8] **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). **Art. 20.** A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais: [...] III - na esfera municipal: a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver; b) 54% (cinqüenta e quatro por cento) para o Executivo. § 1º Nos Poderes Legislativo e Judiciário de cada esfera, os limites serão repartidos entre seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar. § 2º Para efeito deste artigo entende-se como órgão: [...] II - no Poder Legislativo: [...] d) Municipal, a Câmara de Vereadores e o Tribunal de Contas do Município, quando houver; **Art. 22.** A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre. Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso: I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição; II - criação de cargo, emprego ou função; III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança; V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias. **Art. 23.** Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição. § 1º No caso do inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos. (Vide ADIN 2.238-5) § 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária.(Vide ADIN 2.238-5) § 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá: I - receber transferências voluntárias; II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente; III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal. § 4º As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20.

> Art. 43 Salvo as exceções previstas nesta Lei Orgânica, as deliberações da Câmara serão efetivadas por maioria de votos, presentes a da maioria absoluta dos membros da Câmara.

Igualmente, dispõe o artigo 181, Regimento Interno:

> Art. 181. As deliberações do Plenário serão tomadas por maioria simples, sempre que não se exija a maioria absoluta ou a maioria de 2/3 (dois terços), conforme as determinações constitucionais, legais ou regimentais aplicáveis em cada caso.

III – CONCLUSÃO:

Diante do exposto, com o objetivo de instruir preliminarmente o Projeto de Lei, do ponto de vista constitucional, jurídico e boa técnica legislativa, a Assessoria Jurídica, opina s.m.j, pela viabilidade técnica do Projeto de Lei nº 021/2023.

Assim, a proposição poderá seguir a sua regular tramitação, para tanto, se faz necessário o encaminhamento para análise da Comissão de **Finanças e Orçamento**. Emitido o parecer, será submetido as demais fases da tramitação conforme dispõe o Regimento Interno.

A emissão de parecer por esta Assessoria Jurídica não substitui os pareceres das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento. Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculativa, podendo ser utilizada ou não pelos membros desta Casa.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Rio Negro – PR, 08 de maio de 2023.

gov.br Documento assinado digitalmente
FELIPE LUIZ PETERS
Data: 26/05/2023 11:02:07-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

FELIPE LUIZ PETERS
Assessor Jurídico da Presidência
OAB/PR 95.457