



**Processo Legislativo Eletrônico nº 1656/2024**

**Projeto de Lei nº 47/2024**

**Ementa:** Altera a Lei nº 3.413/24, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias 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 47/2024, de autoria do Prefeito. Altera a Lei 3.413/24, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para elaboração da LOA/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 e regular técnica legislativa. 6. Recomendação quanto a ementa.

### **1. RELATÓRIO**

Inicialmente cumpre ser registrado que o Projeto de Lei nº 47, de 30 de outubro de 2024, encaminhado pelo Prefeito através do OF/PMV/SEMGOV/Nº 0279/2024, foi protocolizado na Secretaria da Câmara Municipal de Viana em 31 de outubro de 2024 (cf. recebimento à fl. 11/12), sob o nº de Protocolo 1284/2024.

Sua leitura se dará na primeira sessão ordinária (172ª) após a sua protocolização (cf. andamento processo inserto à fl. 11), tendo sido encaminhado à Presidência e, imediatamente, à Procuradoria, com vista a aferição da legalidade e constitucionalidade, nos termos do art. 150 do Regimento Interno, conforme r. despacho pela Presidência na mesma data para leitura na pauta da sessão ordinária seguinte (fl. 14).

Está sendo adotada como parte do relatório, os termos da mensagem ao Projeto de Lei nº 47/2024, que assim se encontra vazada:

*Temos a honra de submeter à apreciação dessa egrégia Câmara Municipal o incluso Projeto de Lei que visa alteração parcial dos anexos da Lei nº 3.413/2024 que dispõe sobre Diretrizes para elaboração da Lei Orçamentária para o Exercício de 2025 e dá outras providências.*

*Considerando que por ocasião da elaboração da Lei Orçamentária Anual - LOA 2025 foi identificada a necessidade de ajuste na programação da despesa, não sendo alterado a estimativa da receita, mantendo-se desta forma o mesmo valor global.*

*Considerando a necessidade se manter a compatibilidade da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO 2025 com o orçamento anual do município do exercício vindouro, cujo mesmo deverá ser protocolado nesta casa até 31 de outubro de 2024.*





Por derradeiro, registre-se que o Projeto de Lei nº 47/2024 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 responsabilidades solidárias, 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 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,

<sup>1</sup> CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. Cf., art. 70, parágrafo 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.





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.

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; b) iniciativa; c) inexistência de prazo expresso para encaminhamento da matéria e; d) não obrigatoriedade de audiência pública.*

##### **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*

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





*assuntos de interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição de competências, atribuída 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, CRETELLA JÚNIOR, José<sup>7</sup>, "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 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 47/2024, conforme disposição expressa do art. 29, c/c 30, I, e art. 165, todos da Carta Política Federal, a Carta Política Local, ainda dispõe em seu art. 110, II, que:

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

*II – as diretrizes orçamentárias;*

Não bastasse isso, 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

<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.





orçamento anual", onde se inclui as suas alterações; o que leva a conclusão, que a matéria tratada no Projeto de Lei nº 47/2024 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>8</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>9</sup> que, no quadro institucional vigente, não se pode falar em verdadeira *iniciativa geral*. *Afinal, a nenhum dos órgãos do 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>10</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;*

<sup>8</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>9</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.

<sup>10</sup> *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 438/439







*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 provisões 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.*

A matéria tratada no Projeto de Lei nº 47/2024 é matéria curial do orçamento (alteração da LDO), 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, II, 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>11</sup>, bem como advertência de MEIRELLES, Hely Lopes<sup>12</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 47/2024 é indiscutivelmente de iniciativa privativa do prefeito, conforme se verifica do art. 31, parágrafo único, II, c/c art. 110, II, da Carta Política Local, por se tratar de matéria de organização orçamentária.

### **3.1.3. Inexistência de prazo de encaminhamento da matéria**

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 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 no seu art. 2º, que:

<sup>11</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>12</sup> *Direito Municipal Brasileiro*. 17 ed. Adilson Abreu Dallari (coordenador). São Paulo: Malheiros, 2014, p. 689.





*"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."*

Ocorre, que se trata de alteração da LDO/2025, matéria que não se sujeita a prazo, salvo, e por óbvio, que a matéria seja encaminhada até o final do exercício anterior ao da alteração.

### **3.1.4. Não obrigatoriedade de debate em audiência pública - alteração**

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 Lei do 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"*.

Entretanto, a obrigatoriedade há de ser observada tão somente quando da aprovação das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), na sua originalidade, isto é: elaboração da proposta, *não se aplicando nos casos de suas alterações*, posto que por vezes, precitadas alterações são pontuais, meros ajustes e/ou adequações, como é o caso vertente.

### **3.2. Aspecto material**

Neste item, dividido nos seguintes subitens: *a) da observância à reserva legal; b) da proposta legislativa; c) integração das leis orçamentárias (LDO, LOA e PPA); e d) técnica legislativa*.

#### **3.2.1. 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>13</sup>, *"sanção é a aquiescência do Presidente da República aos termos de um projeto de lei"*. No mesmo sentido CARVALHO, Kildare Gonçalves<sup>14</sup>, *"sanção é a concordância, a aquiescência do Presidente da República a projeto de lei aprovado pelo Legislativo."*

Como se trata de alteração a LDO/2025 essa se dará através do mesmo instrumento idôneo para a sua proposta, no caso a *lei ordinária*.

#### **3.2.2. Da proposta legislativa**

<sup>13</sup> Elementos de direito constitucional. 20 ed. revista e atualizada. São Paulo: Malheiros Editores. 2005, p. 139.

<sup>14</sup> Técnica legislativa: legística formal. 6 ed. Rev., atual. e ampl. Del Rey: Belo Horizonte, 2014, p. 205.





O Projeto de Lei nº 47/2024 se encontra assim redigido:

PROJETO DE LEI Nº XXX/2024

ALTERA A LEI N.º 3.413/2024, QUE DISPÕE SOBRE DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA PARA O EXERCÍCIO DE 2025 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

O PREFEITO MUNICIPAL DE VIANA, ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, no uso de suas atribuições legais previstas no art. 60, Inciso IV da Lei Orgânica do Município, faz saber que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica alterado o Demonstrativo I – Metas Anuais 2025-2026-2027, o Demonstrativo III - Metas Fiscais Atuais Comparadas com as Metas Fiscais Fixadas nos Três Exercícios Anteriores, e o Demonstrativo IX - Metodologia e Memória de Cálculo 2.2, 2.3 e 2.4, constantes do Anexo II - Metas Fiscais, que passam a vigorar na forma do Anexo que integra a presente Lei.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Viana - ES, 31 de outubro de 2024.

WANDERSON BORGHARDT BUENO  
Prefeito Municipal de Viana

### **3.2.3. Da necessidade de integração das leis orçamentárias e a LRF**

Inicialmente fazer registrar a permissibilidade de alteração das leis orçamentárias, que por serem instrumentos de planejamento, necessitam por vezes, em situações que exigem ajustes nas diretrizes para elaboração e execução do orçamento anual, com a mudança no cenário econômico ou novas prioridades do governo.

Quanto a necessidade de integração e/ou compatibilidades, dispõe o art. 165 da Carta Política Federal que:

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

*I - o plano plurianual;*

*II - as diretrizes orçamentárias;*

*III - os orçamentos anuais*

Inicialmente fazer registrar a permissibilidade de alteração das leis orçamentárias, que por serem instrumentos de planejamento, necessitam por vezes, em situações que exigem ajustes nas diretrizes para elaboração e execução do orçamento anual, com a mudança no cenário econômico ou novas prioridades do governo.





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;

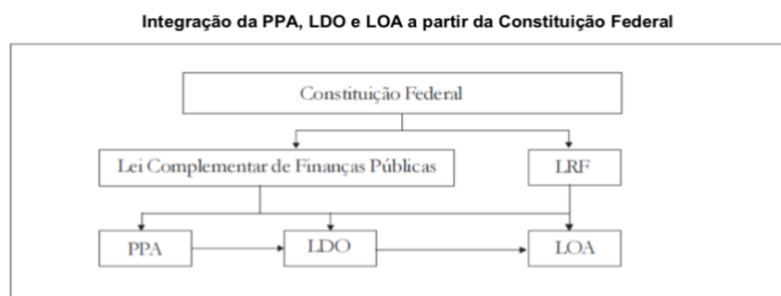
§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias **não poderão ser aprovadas quando incompatíveis** com o plano plurianual.

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>15</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>16</sup> podemos verificar a integração entre as leis orçamentárias e a LRF:



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

<sup>15</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>16</sup> [http://uniesp.edu.br/sites/\\_biblioteca/revistas/20170728105408.pdf](http://uniesp.edu.br/sites/_biblioteca/revistas/20170728105408.pdf)





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.*

Não por outro motivo, o Prefeito na mensagem ao projeto de lei faz anotar da "necessidade se manter a compatibilidade da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO 2025", além, conforme acima esposado do PPA e da LRF.

### **3.3. Técnica legislativa**

Assim, para KILDARE, Gonçalves Carvalho<sup>17</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>18</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 autógrafo de lei, não prescindindo, para tanto, de emenda, por caracterizar *mero erro material* que não altera a essência da ementa.

No mais, a um exame minudente do Projeto de Lei nº 47/2024, verificar-se-á que ele se amolda perfeitamente à técnica legislativa prevista na Lcp 95/98.

## **4. CONCLUSÃO**

Como a matéria sob o exame se encontra devidamente amoldada a legislação constitucional e infraconstitucional, tanto quanto ao aspecto formal, quanto ao aspecto

<sup>17</sup> Técnica legislativa: legística formal. 6 ed. Rev., atual. e. ampl. Del Rey: Belo Horizonte, 2014, p. 131.

<sup>18</sup> Técnica legislativa. Belo Horizonte: Assembleia, 1987. p. 8.





## CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

material, **opina** a Procuradoria pela **constitucionalidade, legalidade e regular técnica legislativa** do Projeto de Lei nº 47/2024, com as recomendações constante deste parecer.

À conclusão do Presidente da Câmara Municipal e comissões permanentes.

Salvo melhor juízo, é o parecer.

Viana, 12 de novembro de 2024.

**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 33003700320034003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **LUANA DO AMARAL PETERLE** em 13/11/2024 06:42

Checksum: **8449C3DA496C25DFE2684CEA8E6219C80150DB8739AE288F58F1A0B629B26EDF**



---

Autenticar documento em <https://cmviana.splonline.com.br/autenticidade>  
com o identificador 33003700320034003A00540052004100, Documento assinado digitalmente  
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.