



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

PARECER AJL/CMT Nº 97/2023.

Teresina (PI), 18 de maio de 2023.

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº. 128/2023

Autor (a): Prefeito Municipal de Teresina

Ementa: Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o Exercício 2024, e dá outras providências.

I – RELATÓRIO:

De autoria do Exmo. Sr. Prefeito Municipal, o presente projeto de lei tem como objeto dispor sobre as Diretrizes Orçamentárias do Município de Teresina para o exercício financeiro de 2024.

Conforme Mensagem anexa à proposição, as diretrizes orçamentárias estabelecidas no anexo Projeto de Lei compreendem: as metas e prioridades da Administração Pública Municipal; as diretrizes para elaboração e execução dos orçamentos do Município e suas alterações; a estrutura e organização dos orçamentos; as disposições relativas às despesas do Município com pessoal e encargos sociais; as disposições relativas à dívida pública municipal; as disposições sobre alterações na legislação tributária do Município; as disposições gerais; e os anexos de metas fiscais e de riscos fiscais.

Seguindo o trâmite do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

É, em síntese, o relatório.

II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA:

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:

Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo. (grifo nosso)

[...]



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado pelas comissões. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº. 1.993, de 19 de dezembro de 2016) (grifo nosso)

§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá.

Assim, a norma estabelece o dever de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, o qual deve tratar apenas sobre aspectos técnico-jurídicos do Projeto, não adentrando em discussões relacionadas a temas contábeis ou financeiros.

Ressalte-se que a manifestação é opinativa. Assim, **o substrato jurídico exarado neste parecer não tem força vinculante**, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros desta Casa, em seu legítimo e soberano juízo político de conveniência e oportunidade conferido pela população do Município de Teresina.

III – ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, o Projeto de Lei atende aos requisitos exigidos pelos artigos 99 a 101 do RICMT, posto que está assinado por seu autor, traz o assunto indicado em ementa e acompanha justificativa escrita.

Quanto aos demais aspectos concernentes à redação legislativa, cumpre informar a competência da Divisão de Redação Legislativa, conforme artigo 32 da **Resolução Normativa nº. 111/2018**:

Art. 32. À Divisão de Redação Legislativa (DRL) compete analisar as proposições legislativas prontas para deliberação pelo Plenário da Câmara Municipal, no tocante à técnica legislativa; supervisionar a elaboração das minutas de redação final, de redação para o segundo turno e de redação do vencido das proposições aprovadas pelo Plenário a ser submetida à Mesa, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal; supervisionar a revisão dos textos finais das proposições aprovadas terminativamente pelas Comissões, procedendo às adequações necessárias em observância aos preceitos de técnica legislativa; supervisionar a elaboração dos quadros comparativos das proposições em tramitação na Câmara Municipal, em cotejo com os textos da legislação vigente, das emendas apresentadas, da redação final aprovada e dos vetos; disponibilizar na internet, para acesso público, as redações finais, redações para o segundo turno e redações do vencido aprovadas pelo Plenário, os textos finais revisados das proposições aprovadas terminativamente pelas Comissões e os quadros comparativos das



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

proposições em tramitação na Câmara Municipal; e executar atividades correlatas, com o auxílio das suas subunidades subordinadas. (grifo nosso)

IV - ANÁLISE CONTÁBIL E FINANCEIRA

Registre-se, primeiramente, que a análise da Assessoria Jurídica diz respeito tão somente aos contornos jurídicos da proposição, notadamente a competência legal para disciplinar o assunto, não se estendendo em discussões de ordem técnica ou questões que envolvam juízo de mérito.

Assim sendo, cumpre esclarecer que esta assessoria jurídica não analisa aspectos contábeis e financeiros.

Persistindo dúvidas, recomenda-se aos vereadores, em especial aos membros da Comissão de Finanças e Orçamento, que solicitem parecer ou orientação técnica junto ao setor contábil desta Casa, no que tange ao aspecto contábil e financeiro do projeto de lei em comento.

V- ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL:

1- DA INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO PARA PROPOR O PLDO:

Inicialmente, cumpre ressaltar que conforme o art. 165 da Constituição Federal e o art. 71, IV da Lei Orgânica do Município, compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo propor os projetos de lei que tratem dos orçamentos do respectivo ente (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual).

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

(...)

II - as diretrizes orçamentárias;

Art. 71. Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

IV - enviar à Câmara Municipal projeto de lei do Plano Plurianual, projeto de lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual do Município previstos nesta lei, nos termos do art. 165, § 9º, da Constituição Federal; (Texto alterado pela Emenda à LOM nº 27/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19/dez/2016)

No presente caso, o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias foi encaminhado à Câmara Municipal pelo Exmo. Sr. Prefeito Municipal de Teresina, mediante a Mensagem



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

010/2023. Portanto, atendendo às disposições constitucionais acerca da iniciativa da proposição.

2- DO ATENDIMENTO DOS PRAZOS CONSTITUCIONAIS PARA A APRESENTAÇÃO DO PLDO:

Registre-se que a Lei de Diretrizes Orçamentárias é instrumento fundamental de planejamento orçamentário do Poder Público. Assim, exige-se que o Poder Executivo envie o projeto com antecedência, para que os membros do Poder Legislativo possam debatê-lo com a sociedade civil e propor as modificações que julgarem cabíveis, em seu soberano juízo político.

Considerando o disposto constitucionalmente, o Executivo tem até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro para enviar o Projeto de LDO ao Legislativo, conforme disposto no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

Art. 165. (...)

§ 9º Cabe à lei complementar:

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;

Art. 35. (...)

§ 2º 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;

Por outro lado, cumpre ressaltar que o art. 13, inciso II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Piauí estabelece que o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado ao Legislativo até 04 (quatro) meses do início do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa, senão vejamos:

Art. 13. Enquanto não vigorar a lei complementar a que se refere o art. 165, §9º, da Constituição Federal e 178, §10, desta Constituição, o Estado e os Municípios obedecerão às seguintes normas:

(...)

II - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado ao Legislativo até quatro meses do início do exercício financeiro e devolvido



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;
(grifo nosso)

Portanto, como a lei complementar a que se refere o art. 165, §9º, da CRFB/88 ainda não foi editada pela União, deve-se anotar que, segundo dispõe o art. 24, §3º, da CRFB/88, em virtude de tal omissão, os Estados e o Distrito Federal poderão exercer competência legislativa plena para atender as suas peculiaridades, razão pela qual, face à inércia da União, deve prevalecer a norma editada pelos entes federados.

Assim, considerando que o projeto de lei foi enviado até quatro meses do início do exercício financeiro, atendeu-se a um dos requisitos da proposição.

3- DOS REQUISITOS PREVISTOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL:

Preocupado com a gestão das contas públicas, o Constituinte previu uma série de requisitos que a Lei de Diretrizes Orçamentárias deve atender:

Art. 165. (...)

§ 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.

Analisando o projeto, as metas e prioridades da Administração Municipal estão previstas no art. 2º; as orientações para a elaboração da lei orçamentária anual estão presentes nos arts. 9º a 44 e as alterações na legislação tributária estão nos arts. 48 a 50.

4 - DOS REQUISITOS PREVISTOS NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LC 101/2000):

Além da disciplina constitucional acerca das finanças públicas, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) trouxe novos requisitos para o Projeto de LDO, objetivando a gestão fiscal responsável:

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;



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

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) e d) (VETADOS)

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;

§ 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.

Analisando a proposição, nota-se que os requisitos estão presentes, posto que contém Anexo de Metas e Riscos Fiscais (páginas 101 a 147), trazendo de forma pormenorizada todos os itens exigidos pelo diploma legal acima mencionado.

5- DA REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA (ART. 48, LRF):

O artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal prevê a participação popular na elaboração dos orçamentos, por meio do incentivo à participação em audiências públicas:



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

No presente caso, a exigência legal foi atendida, com a realização de audiência pública realizada no Plenário da Câmara Municipal, em 23 de maio de 2023, com a área técnica da Prefeitura de Teresina e os Vereadores da Casa.

6- DOS LIMITES PARA EMENDAS PARLAMENTARES - RECOMENDAÇÕES:

Conforme a proposição apresentada pelo Exmo. Sr. Prefeito Municipal, caberá o percentual de 1% da Receita Corrente Líquida a título de emendas parlamentares individuais.
in verbis:

Art. 24. Será assegurado, a cada parlamentar no exercício do mandato, o valor estimado de R\$ 1.226.000,00 (um milhão duzentos e vinte seis mil reais) na execução da programação orçamentária e financeira das Emendas Parlamentares Individuais, para o exercício de 2024, obedecendo ao disposto no art. 18, § 1º, inciso III, do Ato das Disposições Orgânicas Transitórias da Lei Orgânica do Município de Teresina, correspondendo ao percentual de 1% (um por cento) da Receita Corrente Líquida do exercício de 2022.

(...)

Art. 25. As emendas individuais ao Projeto de Lei orçamentária serão aprovadas no limite a que se refere o art. 24, caput, desta Lei, correspondendo ao percentual de 1% (um por cento) da Receita Corrente Líquida do exercício de 2022, sendo que 20% (vinte por cento) deste percentual serão destinados a ações e serviços públicos de saúde.

Registre-se que com o advento das Emendas Constitucionais 86/2015 e 100/2019, o orçamento brasileiro passou a ser considerado impositivo, conforme a doutrina especializada. Assim, os percentuais destinados a emendas parlamentares passaram a ser de execução obrigatória, ressalvados impedimentos de ordem técnica.

Art. 166. (...)

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

anterior ao do encaminhamento do projeto, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022)

Não se desconhece a previsão do art. 18, §1º, III, do Ato das Disposições Orgânicas Transitórias da Lei Orgânica do Município. Entretanto, ao instituir o percentual de 2% da Receita Corrente Líquida prevista no PLOA para emendas, a União editou normas gerais em Direito Financeiro, conforme o art. 24, I e § 1º da Constituição Federal, não cabendo aos demais entes federados dispor de forma diversa, seja para aumentar ou diminuir o montante destinado às referidas emendas ou para utilizar base de cálculo diversa. Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

É inconstitucional norma estadual que estabeleça limite para aprovação de emendas parlamentares impositivas em patamar diferente do imposto pelo art. 166 da Constituição Federal.

STF. Plenário. ADI 6670 MC/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 30/4/2021 (Info 1015).

DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REFERENDO EM MEDIDA CAUTELAR. NORMAS ESTADUAIS QUE TRATAM DE EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS EM MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA. 1. Ação direta de inconstitucionalidade contra dispositivos da Constituição do Estado de Roraima, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual (para o exercício de 2020) desse mesmo ente federado. As normas impugnadas estabelecem, em síntese, limites para aprovação de emendas parlamentares impositivas em patamar diferente do imposto pelo art. 166, §§ 9º e 12, da CF/1988, com a redação dada pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019, e pelo art. 2º da EC nº 100/2019. 2. Caracterização do perigo na demora. Riscos à gestão e ao planejamento públicos, que são agravados pelo quadro de calamidade em saúde pública gerado pela pandemia de COVID-19. 3. Plausibilidade do direito alegado. Competência da União para editar normas gerais de direito financeiro (art. 24, I, e § 1º, da CF/1988). Reserva de lei complementar federal para a edição de normas gerais sobre elaboração da lei orçamentária anual, gestão financeira e critérios para execução das programações de caráter obrigatório (art. 165, § 9º, da CF/1988). 4. A figura das emendas parlamentares impositivas em matéria de orçamento público, tanto individuais como coletivas, foi introduzida no Estado de Roraima antes de sua previsão no plano federal, que só ocorreu com as ECs nº 86/2015 e 100/2019. Legislação estadual que dispôs em sentido contrário às normas gerais federais então existentes sobre o tema, o que não é admitido na seara das competências concorrentes. Inexistência de constitucionalidade superveniente no Direito brasileiro. 5. Não bastasse isso, apesar de a Constituição Federal ter passado a prever as emendas parlamentares impositivas em matéria orçamentária, fixou limites



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

diferentes daqueles que haviam sido adotados pelo Estado de Roraima. As normas da CF/1988 sobre o processo legislativo das leis orçamentárias são de reprodução obrigatória pelo constituinte estadual. Aplicabilidade do princípio da simetria na espécie. Precedentes. (...)

(ADI 6308 MC-Ref, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 29/06/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-201 DIVULG 12-08-2020 PUBLIC 13-08-2020)

O entendimento consolidado no STF é de que as normas de processo legislativo orçamentário previstas na Constituição são de reprodução obrigatória pelos demais entes federados:

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. EMENDA À LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. EMENDAS DE BANCADA. ORÇAMENTO IMPOSITIVO. MODELO FEDERAL. CONSONÂNCIA. ART. 166, §12, CRFB. NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. AUTO-ORGANIZAÇÃO MUNICIPAL. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. A previsão do instituto de emendas de bancadas, em matéria orçamentária, no âmbito municipal, não contraria o modelo orçamentário estabelecido para a União. 2. O entendimento desta Suprema Corte é de que as normas constitucionais que tratam de processo legislativo, incluído o processo legislativo de leis orçamentárias, são de reprodução obrigatória, por força do princípio da simetria. 3. O constituinte estadual não tem o poder de restringir ou abrandar o poder de auto-organização conferido aos entes municipais nos termos do art. 29 da Constituição Federal. 4. Agravo regimental a que se nega provimento.

(RE 1301031 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 28/06/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-165 DIVULG 18-08-2021 PUBLIC 19-08-2021)

Assim sendo, o atual projeto de lei de diretrizes orçamentárias incorre nos seguintes vícios: Institui o percentual de 1% da RCL para emendas parlamentares, quando o valor constitucional é de 2%; e prevê apenas 20% de destinação aos serviços de saúde, enquanto a Carta Magna obriga o montante de 50% para tal finalidade.

Sabe-se que as previsões específicas de operacionalização das emendas parlamentares constarão do Projeto de Lei Orçamentária Anual, a ser enviado oportunamente pelo Poder Executivo e analisado por esta Casa. Porém, faz-se necessária a alteração dos dispositivos do PLDO, posto que é o atual projeto que, após aprovação e sanção, orientará a elaboração do PLOA 2024.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Assim, recomenda-se a alteração do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PL 128/2023) para que sejam feitas adequações aos artigos 24 e 25 do PL, em atenção ao disposto no art. 166, § 9º da CF, qual seja a previsão de 2% da Receita Corrente Líquida do exercício de 2022 para as emendas parlamentares individuais de execução obrigatória; bem como a destinação de 50% (metade) dos valores acima mencionados para execução de ações e serviços de saúde.

V – CONCLUSÃO:

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa opina pela tramitação, discussão e votação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias ora examinado, recomendando à Comissão de Finanças, Orçamento, Fiscalização Financeira e Ordem Econômica a emissão de emenda modificativa para alterar o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PL 128/2023) para que sejam feitas adequações aos artigos 24 e 25 do PL, em atenção ao disposto no art. 166, § 9º da CF, qual seja a previsão de 2% da Receita Corrente Líquida do exercício de 2022 para as emendas parlamentares individuais de execução obrigatória; bem como a destinação de 50% (metade) dos valores acima mencionados para execução de ações e serviços de saúde.

É o parecer, salvo melhor juízo.

DENISE CRISTINA
GOMES
MACIEL:01008884375

Assinado de forma digital por
DENISE CRISTINA GOMES
MACIEL:01008884375
Dados: 2023.05.22 12:36:40
-03'00'

DENISE CRISTINA GOMES MACIEL
Assessora Jurídica Legislativa
Mat. 06856-0 CMT