



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

PARECER AJL/CMT N° _____/2019.

Teresina (PI), 07 de novembro de 2019.

Assunto: Projeto de Lei n° 223/2019

Autor: Prefeito Municipal de Teresina

Ementa: “*Estima a receita e fixa a despesa do Município de Teresina para o exercício financeiro de 2020*”.

I – RELATÓRIO:

O insigne Prefeito Municipal de Teresina apresentou Projeto de Lei cuja ementa é a seguinte: “*Estima a receita e fixa a despesa do Município de Teresina para o exercício financeiro de 2020*”.

Em mensagem de n° 039/2018, o Chefe do Poder Executivo afirmou que estão contemplados recursos destinados ao Orçamento Popular, Emendas Parlamentares e Reserva de Contingência, conforme programação na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2020.

Por fim, observa-se que a proposição legislativa abrange as seguintes informações:

- Estrutura administrativa – legislação e principais finalidades;
- Legislação da receita;
- Evolução da receita e da despesa;
- Sumário da receita por fontes e da despesa por funções de governo;
- Anexo I – Demonstrativo da receita e despesa segundo as categorias econômicas;
- Demonstrativo da despesa por órgãos e categorias econômicas;
- Demonstrativo da despesa por órgãos, operações especiais, projetos e atividades;
- Demonstrativo da receita por categoria econômica;



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

- Demonstrativo da despesa por categoria econômica e por grupo de despesa;
- Demonstrativo da despesa por programas de governo;
- Demonstrativo das fontes de recursos por grupo de despesa;
- Anexo II – Receita segundo as categorias econômicas; Natureza da despesa consolidada e Natureza da despesa com Programática;
- Anexo VI – Programa de trabalho por órgãos e unidade;
- Anexo VII – Demonstrativo de funções, subfunções e programas por projetos e atividades;
- Anexo VIII – Demonstrativo da despesa por Funções, subfunções e programas conforme o vínculo com os recursos;
- Anexo IX – Demonstrativo da despesa por órgãos e funções.
- Anexo X – Demonstrativo da Compatibilidade da Programação dos Orçamentos com as Metas Fiscais da Lei das Diretrizes Orçamentárias.
- Anexo XI - Demonstrativo da aplicação em Saúde e Educação

Por provocação do Departamento Legislativo, seguindo sistemática 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
POSSIBILIDADE DE 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



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo. (grifo nosso)

(...)

§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação destinada a esclarecer os Vereadores sobre o aspecto constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado. (grifo nosso)

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

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, *a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante*, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica *não substitui a manifestação das Comissões especializadas* e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

III - EXAME DE ADMISSIBILIDADE:

a) Técnica Legislativa

Inicialmente, observa-se que o projeto está devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, em conformidade com o disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Observa-se, ainda, que o autor articulou mensagem escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

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

b) Análise Contábil e Financeira

Cumpre esclarecer que esta assessoria jurídica, não sendo competente para se pronunciar sobre a parte de cunho contábil e financeiro, não detectou impedimentos incidentes sobre a propositura deste Projeto de Lei.

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.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

IV- ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL:

4.1 DA INICIATIVA LEGISLATIVA E OBSERVÂNCIA AO PRAZO CONSTITUCIONAL:

Preliminarmente, é oportuno verificar que o projeto de lei orçamentária em comento obedece aos ditames estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88 e na Lei Orgânica do Município de Teresina - LOM, os quais preveem que as leis referentes aos orçamentos anuais são de iniciativa exclusiva do Poder Executivo. Nesse sentido, tem-se o disposto no art. 165, inciso III, e art. 166, §6º, da CRFB/88 e no art. 71, inciso IV, art. 150, inciso III, e art. 152, §6º, da LOM, respectivamente:

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

(...)

III - os orçamentos anuais. (grifo nosso)

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

(...)

§ 6º Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º. (grifo nosso)

Art. 71. Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

IV – enviar à Câmara Municipal projeto de lei do Plano Plurianual de Investimentos, projeto de lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual do Município previstos nesta lei, nos termos do art. 165, §9º, da Constituição Federal; (grifo nosso)

Art. 150. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

(...)



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

III – os orçamentos anuais. (grifo nosso)

Art. 152. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais suplementares e especiais serão apreciados pela Câmara Municipal, na forma do Regimento Interno.

(...)

§6º Os projetos de lei do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Prefeito Municipal, nos termos da Lei Municipal, enquanto não vigorar a lei complementar de que trata o §9º do art. 165 da Constituição Federal. (grifo nosso)

O Projeto de Lei nº 223/2019, ora em análise, foi enviado a esta Casa Legislativa através da Mensagem nº 028/2019, de autoria do Prefeito Municipal de Teresina, estando, portanto, em conformidade com o exigido pelo ordenamento jurídico em vigor.

Ademais, ressalte-se que o projeto em referência obedece ao prazo previsto no art. 13, inciso III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Piauí, o qual estabelece que o projeto de lei orçamentária deverá ser encaminhado até 03 (três) meses, no tocante aos Municípios, antes do encerramento do exercício financeiro e ser devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa, senão vejamos:

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

(...)

III - o projeto de lei orçamentária será encaminhado até quatro meses, no caso do Estado, e até três meses, no tocante aos Municípios, antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa. (grifo nosso)

4.2 DA ANÁLISE ACERCA DOS ELEMENTOS COMPONENTES DA LOA:

O Projeto de Lei em análise possui o intuito de estimar a receita e fixar a despesa do Município de Teresina para o exercício financeiro de 2020, de modo a realizar o



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

planejamento, o orçamento e a gestão das finanças e políticas públicas para aludido exercício financeiro.

Sobre o tema, convém destacar as considerações realizadas por Sanches (1997, p.168), ao registrar a evolução do conceito de orçamento, senão vejamos:

***ORÇAMENTO** – Documento que prevê as quantias de moeda que, num período determinado (normalmente um ano), devem entrar e sair dos cofres públicos (receitas e despesas públicas), com especificação de suas principais fontes de financiamento e das categorias de despesa mais relevantes. Usualmente formalizado através de Lei, proposta pelo Poder Executivo e apreciada pelo Poder Legislativo na forma definida pela Constituição. Nos tempos modernos este instrumento, cuja criação se confunde com a própria origem dos Parlamentos, passou a ser situado como técnica vinculada ao instrumental de planejamento. Na verdade, ele é muito mais que isso, tendo assumido o caráter de instrumento múltiplo, isto é, político, econômico, programático (de planejamento), gerencial (de administração e controle) e financeiro.(...) (grifo nosso)*

A Lei Orçamentária Anual - LOA, desse modo, objetiva expressar monetariamente os recursos que deverão ser mobilizados, no ano específico de sua vigência, para execução de políticas públicas e do programa de trabalho do governo.

No que tange aos elementos componentes da peça orçamentária em apreço, a Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB/88, em seu art. 165, §5º, incisos I, II e III e §7º, estabelece que essa compreenderá o orçamento fiscal, o orçamento de investimento e o orçamento da seguridade social, sendo que o orçamento fiscal e o de investimento terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional. No mesmo sentido, tem-se o art. 150, §3º, incisos I, II, III e IV, da Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM. Eis a redação dos mencionados dispositivos, respectivamente:

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

(...)

***§ 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; (grifo nosso)



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; (grifo nosso)

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. (grifo nosso)
(...)

§ 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. (grifo nosso)

Art. 150. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

(...)

§3º O orçamento anual compreenderá:

I – o orçamento fiscal da administração direta municipal, incluindo os seus fundos especiais; (grifo nosso)

II – o orçamento das entidades de administração indireta, inclusive das fundações instituídas pelo Poder Público Municipal; (grifo nosso)

III – o orçamento de investimentos das empresas em que o Município, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; (grifo nosso)

IV – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, inclusive de fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público Municipal. (grifo nosso)

§ 5º Os orçamentos previstos no § 3º deste artigo serão compatibilizados com o plano plurianual e com as diretrizes orçamentárias, evidenciando os programas e políticas do Poder Público Municipal.

§ 6º A estimativa da receita e a fixação da despesa, no projeto e na lei orçamentária, devem refletir com autenticidade a conjuntura econômica e a política fiscal do Município. (Texto acrescentado pela Emenda à LOM nº 24/2013, publicada no DOM nº 1.583, de 26/dez/2013)

No que concerne ao orçamento de investimento, cumpre salientar que nele somente devem constar as empresas estatais independentes, devendo as empresas estatais dependentes



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

figurar no Orçamento Fiscal ou no Orçamento da Seguridade Social, conforme sua área de atuação.

Nesse sentido, destaquem-se o disposto no art. 4º, *caput*, e parágrafo único, da Portaria nº 589, do Ministério da Fazenda - Secretaria do Tesouro Nacional, que estabelece conceitos, regras e procedimentos contábeis para consolidação das empresas estatais dependentes nas contas públicas e dá outras providências, bem como as considerações realizadas por Claudiano Albuquerque, Márcio Medeiros e Paulo Henrique Feijó, na obra intitulada “Gestão de Finanças Públicas: Fundamentos e Práticas de Planejamento, Orçamento e Administração Financeira com Responsabilidade Fiscal”, respectivamente:

Art. 4º Os orçamentos fiscal e da seguridade social de cada ente da Federação compreenderão a programação dos poderes, órgãos, autarquias e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, empresas estatais dependentes e demais entidades em que o ente, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e que dele recebam recursos nos termos desta portaria. (grifo nosso)

Parágrafo único. A partir do exercício de 2003, as empresas estatais dependentes, de que trata esta portaria e para efeitos da consolidação nacional das contas públicas, deverão ser incluídas nos orçamentos fiscal e da seguridade social observando toda a legislação pertinente aplicável às demais entidades. (grifo nosso)

Em relação ao Orçamento de Investimento, nele somente constarão as empresas estatais independentes. As empresas estatais dependentes figurarão nos orçamentos Fiscal ou da Seguridade Social, conforme sua área de atuação. (Albuquerque, Claudiano; Medeiros, Márcio; Feijó, Paulo Henrique. Gestão de Finanças Públicas: Fundamentos e Práticas de Planejamento, Orçamento e Administração Financeira com Responsabilidade Fiscal. 3ª Edição. Volume 1. Brasília, 2013. p. 126)(grifo nosso)

Em relação à empresa estatal dependente, essa é entendida, de acordo com o estabelecido no art. 2º, inciso III, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), como empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária. Eis a redação do mencionado dispositivo legal:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

(...)

III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária; (grifo nosso)

Ressalte-se ainda que o projeto de lei orçamentária deve ser 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, conforme estabelecido no art. 165, §6º, da CRFB/88, *in verbis*:

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

(...)

§ 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. (grifo nosso)

Ademais, destaque-se que a lei orçamentária anual deve obedecer ao princípio da exclusividade, segundo o qual o orçamento deve conter apenas matérias orçamentárias, evitando, desse modo, as “caudas orçamentárias” ou “orçamentos rabilongos”, que consistem na prática de incluir dispositivos alheios à previsão da receita e à fixação da despesa no orçamento do ente federativo respectivo. Mencionado princípio foi, inclusive, explicitado no §8º do art. 165 da CRFB/88, abaixo transcrito:

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

(...)

§ 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



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei. (grifo nosso)

Importante também salientar que a CRFB/88, por meio da Emenda Constitucional nº 86/2015, tornou obrigatória a execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais no limite definido em seu bojo. No mesmo sentido, tem-se a Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM.

Corroborando o explanado acima, destaque-se o teor do art. 166, §§9º, 10, 11, 12, 13, 14, incisos I, II, III e IV, 15, 16, 17 e 18, da CRFB/88, e do art. 152, §§ 9º, incisos I e II, 10, 11 e 12, da LOM, respectivamente:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

(...)

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015) (grifo nosso)

§ 10. A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015) (grifo nosso)

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015) (grifo nosso)

§ 12. As programações orçamentárias previstas no § 9º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015) (grifo nosso)



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

§ 13. Quando a transferência obrigatória da União, para a execução da programação prevista no §11 deste artigo, for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independará da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 169. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

§ 14. No caso de impedimento de ordem técnica, no empenho de despesa que integre a programação, na forma do § 11 deste artigo, serão adotadas as seguintes medidas: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

I - até 120 (cento e vinte) dias após a publicação da lei orçamentária, o Poder Executivo, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública enviarão ao Poder Legislativo as justificativas do impedimento; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

II - até 30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no inciso I, o Poder Legislativo indicará ao Poder Executivo o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

III - até 30 de setembro ou até 30 (trinta) dias após o prazo previsto no inciso II, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei sobre o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

IV - se, até 20 de novembro ou até 30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no inciso III, o Congresso Nacional não deliberar sobre o projeto, o remanejamento será implementado por ato do Poder Executivo, nos termos previstos na lei orçamentária. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

§ 15. Após o prazo previsto no inciso IV do § 14, as programações orçamentárias previstas no § 11 não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos justificados na notificação prevista no inciso I do § 14. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

§ 16. Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 11 deste artigo, até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

§ 17. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, o montante previsto no § 11 deste artigo poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

conjunto das despesas discricionárias. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

§ 18. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015) (grifo nosso)

Art. 152. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais suplementares e especiais serão apreciados pela Câmara Municipal, na forma do Regimento Interno.

§9º As emendas parlamentares individuais, previstas nas leis orçamentárias e destinadas aos Vereadores que se encontram no exercício do mandato, deverão ser: (Texto acrescentado pela Emenda à LOM nº 24/2013, publicada no DOM nº 1.583, de 26/dez/2013) (grifo nosso)

I – aprovadas em valores numéricos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, na base de 1% (um por cento) da receita corrente líquida do município, referente ao exercício anterior; e (Texto acrescentado pela Emenda à LOM nº 24/2013, publicada no DOM nº 1.583, de 26/dez/2013) (grifo nosso)

II – divulgadas oficialmente pelo Poder Legislativo Municipal. (Texto acrescentado pela Emenda à LOM nº 24/2013, publicada no DOM nº 1.583, de 26/dez/2013)

§10. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais, de forma isonômica e equitativa, com programação incluída na Lei Orçamentária Anual, em percentual da receita corrente líquida definido nesta Lei Orgânica e na Lei de Diretrizes Orçamentárias do município. (Texto acrescentado pela Emenda à LOM nº 24/2013, publicada no DOM nº 1.583, de 26/dez/2013) (grifo nosso)

§11. As indicações das emendas parlamentares individuais deverão obedecer ao prazo estipulado na Lei de Diretrizes Orçamentárias, a fim de constarem no Projeto de Lei Orçamentária Anual para a execução programada. (Texto acrescentado pela Emenda à LOM nº 24/2013, publicada no DOM nº 1.583, de 26/dez/2013) (grifo nosso)

§12. Para os fins do disposto no §10 deste artigo, a execução da programação orçamentária e financeira será fiscalizada e avaliada pelos órgãos competentes quanto aos resultados obtidos, na forma da lei. (Texto acrescentado pela Emenda à LOM nº 24/2013, publicada no DOM nº 1.583, de 26/dez/2013) (grifo nosso)



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Ressalte-se ainda que a lei orçamentária anual deve respeitar os limites constitucionais no tocante aos percentuais que devem ser destinados à Saúde e Educação, estabelecidos no art. 198, §2º, inciso III e art. 212, *caput*, da CRFB/88, art. 77, inciso III, do ADCT, art. 7º, *caput*, da Lei Complementar Federal nº 141, de 13 de janeiro de 2012, e art. 224, *caput*, e art. 217, §2º, da LOM, *in verbis*:

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) (grifo nosso)

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) (grifo nosso)

(...)

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) (grifo nosso)

Art. 7º Os Municípios e o Distrito Federal aplicarão anualmente em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam o art. 158 e a alínea “b” do inciso I do caput e o § 3º do art. 159, todos da Constituição Federal. (grifo nosso)

Art. 217. O Sistema Único de Saúde, no âmbito do Município, será financiado com os seguintes recursos:



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

(...)

§2º O montante das despesas de saúde não será inferior a 15% (quinze por cento) das despesas do orçamento anual do Município. (grifo nosso)

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (grifo nosso)

Art. 224. O Município aplicará, anualmente, no mínimo 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos e das transferências recebidas da União e do Estado na manutenção e no desenvolvimento do ensino. (grifo nosso)

Conforme noticiado na mensagem nº 28/2019, o Chefe do Poder Executivo Municipal aduziu que foram cumpridas as determinações legais dos limites percentuais destinados à saúde e educação, colacionando o anexo XI.

Cumprir ainda destacar que o ordenamento jurídico brasileiro estabelece na Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, e na Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000, qual deve ser a composição da proposta orçamentária. Eis a redação dos dispositivos legais referentes ao tema em comento, senão vejamos:

LEI Nº 4.320/1964:

Art. 2º A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.

§ 1º Integrarão a Lei de Orçamento:

I - Sumário geral da receita por fontes e da despesa por funções do Governo; (grifo nosso)

II - Quadro demonstrativo da Receita e Despesa segundo as Categorias Econômicas, na forma do Anexo nº. I; (grifo nosso)

III - Quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação; (grifo nosso)



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

*IV - Quadro das dotações por órgãos do Governo e da Administração.
(grifo nosso)*

§ 2º Acompanharão a Lei de Orçamento:

I - Quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais; (grifo nosso)

*II - Quadros demonstrativos da despesa, na forma dos Anexos ns. 6 a 9;
(grifo nosso)*

*III - Quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do Governo,
em termos de realização de obras e de prestação de serviços. (grifo nosso)*

Art. 3º A Lei de Orçamentos compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei.

Art. 4º A Lei de Orçamento compreenderá todas as despesas próprias dos órgãos do Governo e da administração centralizada, ou que, por intermédio deles se devam realizar, observado o disposto no artigo 2º.

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 conterà: 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; (grifo nosso)

II - Projeto de Lei de Orçamento; (grifo nosso)

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; (grifo nosso)

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

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

d) A despesa realizada no exercício imediatamente anterior; (grifo nosso)



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

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

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

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 justificção econômica, financeira, social e administrativa. (grifo nosso)

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

LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000:

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: (grifo nosso)

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; (grifo nosso)

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; (grifo nosso)

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: (grifo nosso)

a) (VETADO)

b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos. (grifo nosso)

§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. (grifo nosso)



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

§ 5ª 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.

(...)

Não se pode olvidar também que, conforme determinação constitucional, a Lei que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias deverá orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual, conforme se estabelece a seguir:

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

(...)

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente, 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.

Nesse sentido, a Lei que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2020, em seu art. 8º, atendendo aos ditames da Constituição Federal, define os anexos e quadros orçamentários que a referida proposição deve conter, a saber:

Art. 8º O Projeto de Lei orçamentária anual que o Poder Executivo encaminhará à Câmara Municipal será composto de:

I - texto da lei;

II - quadros orçamentários consolidados;

III - anexo dos orçamentos fiscal e da seguridade social, discriminando a receita e a despesa na forma definida nesta Lei.

Parágrafo único. Os quadros orçamentários a que se refere o inciso II deste artigo, incluindo os complementos referenciados no art. 22, inciso III, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, são os seguintes:

I - sumário geral da receita por fontes e da despesa por funções do Governo;



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

II - quadro demonstrativo da receita e despesa segundo as categorias econômicas;

III - quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação;

IV - quadro das dotações por órgãos do governo e da Administração;

V - demonstrativo do Programa de Trabalho por órgão;

VI - demonstrativo de funções, subfunções e programas por projeto e atividades;

VII - demonstrativo da despesa por funções, subfunções e programas conforme o vínculo com os recursos;

VIII - demonstrativo da despesa por órgão e funções;

IX - quadro demonstrativo da receita e plano de aplicação dos fundos especiais;

X - receita arrecadada nos três últimos exercícios anteriores aquele em que se elaborou a proposta, receita prevista para o exercício em que se elabora a proposta e para o exercício a que se refere a proposta;

XI - despesa realizada no exercício imediatamente anterior, despesa fixada para o exercício em que se elabora a proposta e despesa prevista para o exercício a que se refere a proposta;

XII - estimativa da receita dos orçamentos fiscal e da seguridade social, isolada e conjuntamente, por categoria econômica e origem dos recursos;

XIII - resumo geral da despesa dos orçamentos fiscal e da seguridade social, isolada e conjuntamente, por categoria econômica, segundo a origem dos recursos;

XIV - despesas e receitas do orçamento fiscal e da seguridade social, isolada e conjuntamente, de forma agregada e sintética, evidenciando o déficit ou superávit corrente e total de cada um dos orçamentos;

XV - distribuição da receita e da despesa por função de governo dos orçamentos fiscal e da seguridade social, isolada e conjuntamente;

XVI - descrição sucinta, para cada unidade administrativa, de suas principais finalidades com a respectiva legislação;

XVII - receita corrente líquida com base no art. 2º, inciso IV, da Lei Complementar nº 101/2000.

A par disso, em análise minuciosa dos dispositivos constitucionais e legais acima expostos, verificou-se no projeto de lei em apreço:

1. Que não foi verificada na mensagem a exposição circunstanciada da situação econômico-financeira, documentada com demonstração da dívida fundada e flutuante,



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

saldos de créditos especiais, restos a pagar e outros compromissos financeiros exigíveis (art. 22, inciso I, Lei nº 4.320/64);

2. Que não foi colacionado ao PL demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, bem como das medidas de compensação a renúncias de receitas e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado (art. 165, §6º, CRFB/88 e art. 5º, inciso II, LC nº 101/2000);
3. Ausência dos Planos de aplicação dos fundos especiais (Lei 4320/64, art. 2º, §2º, I); e
4. Omissão da 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 justificativa econômica, financeira, social e administrativa.

Destarte, tendo em vista as omissões, foi expedido memorando nº 61/2019 AJL - CMT para líder do Governo municipal na Câmara de Teresina, que o remeteu para Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação. Em resposta, a Secretaria apresentou considerações: onde envia anexos 16 e 17 (Demonstrativo da Dívida Fundada Interna e Demonstrativo da Dívida Flutuante); remetendo tabela 7 – Estimativa da Compensação da Renúncia de Receita do Anexo de Metas Fiscais que integra a LDO 2020; encaminhando os Planos de Aplicação dos Fundos Especiais e, por fim, declarando que não possui programas especiais de trabalho, de modo que não seria possível realizar a especificação.

Nessa trilha, tendo em conta o envio dos documentos apontados e a explicitação sobre a ausência de programas especiais, firmados pela Secretária Executiva de Planejamento estratégico e Gestão, restam atendidas as formalidades apontadas na CF, Lei 4320 e LC 101.

V – CONCLUSÃO:



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa, em virtude do envio dos documentos acima explicitados, opina pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação da matéria proposta.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.

CARLOS RENÊ MACALHÃES MASCARENHAS
Assessor Jurídico Legislativo
Mat. 07971-5