



## CÂMARA MUNICIPAL DE QUERÊNCIA

### Procuradoria Jurídica

1

**PARECER JURIDICO 62/2021**  
**20 de outubro de 2.021**

PROCESSO : **PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 061/2021**  
PROPONENTE: **PODER EXECUTIVO**  
REQUERENTE DE PARECER: **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO JUSTIÇA E REDAÇÃO**

**" Dispõe Lei de Diretrizes Orçamentária ano 2022 ".**

#### 1- Relatório

Foi solicitado parecer jurídico por esta Comissão acerca da legalidade, formalidade e Constitucionalidade do Projeto de Lei Ordinária 061/2021 de autoria do poder Executivo que dispões sobre " LDO – Lei de diretrizes Orçamentárias de 2022 e dá outras providencias".

O projeto foi recebido pela secretaria em 14/09/2021, aceito pela mesa e colocado em cumprimento de pauta na Sessão Ordinária que aconteceu em 20/09/2021, em exercício do mero juízo de delibação que lhe impõe o Regimento Interno-Resolução nº 01/2015 em seu art. 130.

Acompanham o Projeto de Lei:

- a) Projeto de Lei págs. 01 a 06;
- b) Receitas por categoria págs. 07 a 19;
- c) Detalhamento da Lei de Diretrizes orçamentárias págs. 20 a 44;
- d) Anexo de metas fiscais págs. 45 a 53.

É o sucinto relatório. Passo à análise jurídica.

#### 2- Análise

Ab *initio*, considera-se conveniente a consignação de que a presente manifestação toma por base exclusivamente os elementos que constam no Processo Legislativo em epígrafe até a presente data, e tem como finalidade prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar em aspectos relativos à conveniência e oportunidade da aprovação dos mesmos considerando a sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Querência, conforme dispões as atribuições do procurador jurídico legislativo contido no anexo IV na Lei Municipal nº 965/2015.

São atribuições do Procurador Jurídico legislativo(...)  
Analisar e emitir parecer das matérias em tramitação na  
Câmara quando solicitado;

Impende salientar que, a emissão deste Parecer por esta Assessoria não substitui o parecer de mérito emitido pela Comissão especializada, composta pelos representantes do povo, que constitui manifestação legítima deste parlamento, que deverá analisar todas as nuances sociais e políticas da proposta ora analisada.

#### 2.1 Da Técnica Legislativa

**RUA WERNER CARLOS GALLE, 265 SETOR C –**  
**FONE/FAX:(66) 3529 1119-1066**



## CÂMARA MUNICIPAL DE QUERÊNCIA

### Procuradoria Jurídica

2

Antes de adentrarmos ao estudo da juridicidade do presente Projeto de Lei, analisaremos a técnica legislativa aplicada a ele.

Redigir leis não é empreitada fácil, a dificuldade não está apenas no fato da enormidade de situações cotidianas a serem normatizadas, mas também na forma adequada de exprimir a vontade do legislador. Pensando nisso o Legislador Constituinte estabeleceu no Parágrafo único do artigo 59 da Constituição da República que Lei Complementar iria dispor sobre a elaboração e redação das Leis.

Neste sentido, para uniformizar a técnica e minimizar a probabilidade de erros no momento da elaboração das leis, foi sancionada a Lei Complementar nº 95/98 que prevê uma série de princípios e regras para a elaboração das leis, dentre elas que as normas devem ser redigidas com clareza, precisão e ordem lógica.

A elaboração de leis no Brasil deve observar a técnica legislativa adequada, de acordo com o regramento previsto na Lei Complementar nº. 95/1998, em obediência ao disposto no parágrafo único do artigo 59 da Constituição da República. Vejamos o que dispõe o artigo 10 , inciso I da referida Lei Complementar:

Art. 10. Os textos legais serão articulados com observância dos seguintes princípios:  
I - a unidade básica de articulação será o artigo, indicado pela abreviatura "Art.", seguida de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste;

Desta forma, a Procuradoria Jurídica encontrou alguns erros na redação original do Projeto de Lei em comento, vejamos:

- a) A propositura trouxe suas **unidades básicas de articulação redigidas de forma distinta da abreviatura** exigida no artigo 10 da Lei Complementar 98/1998, e **numeradas de forma ordinal até o vigésimo quinto ( 25º )**, enquanto a técnica legislativa adequada prevê que esta forma deverá ser obedecida até o nono artigo.
- b) A proposta legislativa trouxe em seu artigo 16 as Expressões: **Fema, Exatoria Estadual e Prefeitura de Educação**. No entanto, tais instituições não existem juridicamente. Motivo pelo qual não será possível celebrar convênios com tais entidades.

Neste ínterim, caberá a Comissão de Constituição, Justiça e Redação, corrigir o vício existente, para que a partir do artigo 10 receba numeração cardinal, e excluir da proposta as expressões Fema, Exatoria Estadual e Prefeitura Municipal.

Esgotado o estudo preliminar sobre a técnica legislativa, **COM RECOMENDAÇÃO DE OFERECIMENTO DE EMENDAS PARA CORRIGI-LA**, passaremos ao estudo da viabilidade jurídico-constitucional desta proposição, **Segue Minuta da emenda em anexo**.

### 2.2 Do Controle Prévio de Constitucionalidade

Consoante o clássico ensinamento de Lúcio Bittencourt, "a inconstitucionalidade é um estado, estado de conflito entre uma lei e a Constituição".



## CÂMARA MUNICIPAL DE QUERÊNCIA

### Procuradoria Jurídica

3

Cumpra esclarecer que o procedimento prévio de controle de constitucionalidade estruturado no âmbito da produção legislativa municipal, aprecia-se a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei sob dois prismas:

- a) Inconstitucionalidade Formal**, quando tais normas são formadas por autoridades incompetentes ou em desacordo com formalidades ou procedimentos estabelecidos pela Constituição, nesta perspectiva analisamos a existência ou não de autorização Constitucional para o Município possa legislar sobre aquela matéria. A forma pela qual forma deva proceder e os legitimados;
- b) Inconstitucionalidade Material**, quando o conteúdo de tais leis ou atos contraria preceitos legais, princípios e direitos tutelados pela Constituição.

O exame do controle formal de constitucionalidade deve preferir ao de exame de mérito. A razão dessa prevalência, para fins de análise, decorre da sedimentada jurisprudência do Pretório Excelso, segundo a qual, a existência de vício formal de inconstitucionalidade fulmina integralmente o ato ou a lei. Em decorrência, sendo constatada a existência de vício formal de inconstitucionalidade, torna-se desnecessário qualquer exame quanto à constitucionalidade material, posto que ante a constatação do aludido vício formal e insanável, a lei estará, irremediavelmente, condenada a ser expungida do mundo jurídico.

Em nosso ordenamento constitucional vige um complexo sistema de controle da constitucionalidade das leis e atos administrativos e assim, no plano jurídico o sistema de controle de constitucionalidade adotado admite a existência de dois tipos de controles:

- a) O controle preventivo, que se realiza no curso do processo legislativo;
- b) O controle repressivo, cuja incidência se dá quando a lei se encontra em vigência.

A Constituição Federal de 1988 outorgou o exercício do controle prévio da constitucionalidade ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo, este último no momento da emissão de juízo de valor quanto à sanção ou veto do autógrafo de lei aprovado pelo parlamento.

No caso em tela, trata-se do controle preventivo de constitucionalidade no âmbito do processo legislativo. Sua característica fundamental consiste no fato de atuar no momento da elaboração da lei, com a finalidade de evitar que sua edição seja quanto à forma, seja quanto ao conteúdo, ofenda a supremacia da Lei Maior. Outra singularidade no sistema de controle preventivo da constitucionalidade no âmbito do Poder Legislativo, diz respeito aos agentes legitimados para exercer o controle da constitucionalidade. Assim, quanto a sujeito controlador, a primeira atuação incumbe aos Procuradores do Poder Legislativo, cuja atuação oferece o necessário subsídio técnico que irá pautar a atuação futura da Comissão de Constituição e Justiça.

Em suma, em sede do controle preventivo de constitucionalidade, que se desenvolve na fase de elaboração da lei, a defesa da supremacia da Constituição tem início pela atuação da Procuradoria Jurídica e, em seguida, é exercido pelos próprios agentes participantes do processo legislativo em relação aos projetos de lei e demais proposições de teor normativo.

Ancorado neste entendimento, passo ao exame da constitucionalidade formal da proposição.



## CÂMARA MUNICIPAL DE QUERÊNCIA

### Procuradoria Jurídica

4

#### 2.3 Controle Formal de Constitucionalidade

**Da autorização Constitucional:** quanto à autorização Constitucional, referido projeto encontra supedâneo no artigo 30, I, da Constituição Federal <sup>1</sup>, nos artigos 14, inciso VII da Lei Orgânica Municipal de Querência – MT<sup>2</sup> que autoriza os Municípios legislarem sobre assuntos de interesse local, entende-se por interesse local qualquer assunto oriundo da administração municipal considerado primordial, essencial e que afeta direta ou indiretamente a vida das pessoas e o Governo desta cidade. Na hipótese sob exame, dissecando o teor do Projeto, desde a sua ementa, o resultado autoriza concluir que a matéria versa sobre “**Orçamentos Públicos do Município de Querência**”, matéria afeta ao interesse da administração pública municipal, uma vez que trata sobre o planejamento orçamentário do município.

Verifica-se, outrossim, que a iniciativa de projetos desta natureza portanto, sob o aspecto jurídico, nada obsta a regular tramitação do projeto, cabendo aos nobres vereadores a análise do mérito.

**Dos Legitimados:** No que tange a legitimidade para deflagrar o processo legislativo, tem-se que a competência é privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme se observa na análise conjunta do artigo 165, II da Constituição Federal <sup>3</sup> e artigo 80, inciso VIII da Lei Orgânica Municipal<sup>4</sup>.

**Da forma de proceder:** perlustrando os autos verifica-se tratar-se de peça fundamental da Administração Pública, posto que seu objetivo é apontar as prioridades do governo para o próximo ano.

Norteados pelo princípio da legalidade onde a administração só pode fazer o que a lei determina, podemos assegurar que o instrumento jurídico capaz de criar metas e programas das atividades para gestão municipal será com o advento de uma Lei. O princípio da legalidade é uma das maiores garantias para os gestores perante o poder público. Representa que o poder público obedece integralmente a lei, pois o agente do órgão da administração pública deve sempre atuar de acordo com a lei. Portanto, os administradores públicos não podem conceder direitos aos cidadãos, determinar obrigações ou proibir os cidadãos apenas por meio de ações administrativas. Ainda sobre o princípio da legalidade para Hely Lopes Meirelles:

<sup>1</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local; **CRFB/88**

<sup>2</sup> **Art. 14** - Ao Município compete prover a tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

(...)

VII. elaborar o orçamento anual, o plano plurianual de investimentos e a lei de diretrizes orçamentárias, prevendo a receita e fixando a despesa, mediante planejamento municipal adequado **LOMQ**

<sup>3</sup> Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais. **CRFB/88**

4

**Art. 80** – Compete ao Prefeito, privativamente, entre outras atribuições:

(...)

VIII. enviar à Câmara Municipal o Plano Plurianual, o projeto de Lei de diretrizes Orçamentárias e as propostas de orçamento, previstas nesta Lei Orgânica; **LOMQ**



## CÂMARA MUNICIPAL DE QUERÊNCIA

### Procuradoria Jurídica

5

“Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza”.

Neste passo, é possível afirmar que esta proposta atende os requisitos formais de constitucionalidade.

Feitas estas considerações, s.m.j, a proposta legislativa encontra-se dentro das exigências formais de constitucionalidade. Passemos a análise material da mesma, vejamos:

#### 2.4 Do Prazo para Encaminhamento e votação

Vejamos o que dispõe o artigo 3º e parágrafo único da lei Complementar Municipal nº 98/2017:

**Art. 3º** - O projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) será encaminhado até 06 meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa.

**Parágrafo Único.** E No primeiro ano de mandato do Prefeito este prazo será prorrogado até 03 meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

Feita a análise da legislação municipal vigente, verifica-se que o Chefe do Executivo Municipal cumpriu o prazo para encaminhamento do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, haja vista que o Projeto de Lei nº. 61/2021 foi protocolado nesta Casa de Leis em 14 de setembro 2021.

O atendimento do prazo citado anteriormente se faz necessário para a devida tramitação deste projeto na Câmara Municipal, haja vista, que o Poder Legislativo também deve observar o prazo para votação estampado no “caput” do referido artigo

Desta forma, com supedâneo no parágrafo único do art. 3º da LC 98/2017 caberá aos nobres parlamentares, a obrigação de deliberar e concluir a votação do Projeto de Lei nº. 61/2021 antes de encerrar o exercício financeiro.

#### 2.5 Da exigência de Consulta Pública

Os Poderes Executivo e Legislativo Municipal deverão promover a devida audiência pública, em obediência as determinações contidas no art. 48, parágrafo único, I da Lei Complementar nº. 101/2000; e art. 44 da Lei Federal nº. 10.257/2001.

**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.



## CÂMARA MUNICIPAL DE QUERÊNCIA

### Procuradoria Jurídica

6

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.

(...)

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (**LRF 101/2000**)

**Art. 44.** No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º 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. (**Lei Federal 10257/2001**)

### 2.6 Dos Anexos

Perlustrando os autos, verifica-se a existência dos seguintes anexos:

- a) Receitas por categoria págs. 07 a 19;
- b) Detalhamento da Lei de Diretrizes orçamentárias págs. 20 a 44;
- c) Anexo de metas fiscais págs. 45 a 53.

Contudo, esta procuradora não tem competência para se pronunciar sobre a parte de cunho contábil e financeiro, de modo que esta procuradora recomenda aos vereadores, em especial aos membros da Comissão de Finanças e Orçamento, que solicitem parecer ou orientação técnica junto ao setor contábil desta Casa, para manifestação acerca do cumprimento dos requisitos trazidos no art. 4º da pela Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)

Lei Complementar nº. 101/2000

Art. 4º. A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

[ . . . ]

§ 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;



## CÂMARA MUNICIPAL DE QUERÊNCIA

### Procuradoria Jurídica

7

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.

Logo após o recebimento do parecer ou orientação técnica junto ao setor contábil desta Casa de Leis, a fim de verificar a **regularidade dos anexos fiscais acostados** ao projeto e que são indispensáveis por força de Lei, dar-se a continuidade a tramitação do projeto em análise.

#### 2.7 Do Processo Legislativo

Em cumprimento ao disposto no Regimento Interno desta Casa de Leis, após o cumprimento de Pauta por 05 dias consecutivos, a matéria deverá passar pela Análise da Comissão Competente para estudo e emissão do parecer daquela Comissão. ( art. 309 – 311 R.I )

Instruído com parecer da Comissão o mesmo deverá constar da Ordem do dia para **Discussão por 3 Sessões** ( art. 313) podendo receber emendas. Findo esses prazos, retornará o projeto à Ordem do Dia, para discussão e votação.

A votação dar-se-á por meio simbólico, onde o Presidente, ao anunciar a votação, convidará os Vereadores que votam a favor da matéria a permanecerem como se encontram e proclamará o resultado manifesto dos votos.

No que tange ao Quorum para deliberação, a mesma deverá ser de Maioria absoluta dos membros da Câmara Municipal. ( Art. 103 (LOMQ)

#### 2.8 Das Comissões Permanentes:

Por fim, Verifica-se que a proposição precisa ser submetida ao crivo das Comissões:

- Comissão de **Constituição, Justiça e Redação** (art. 363, I do R.I.) para emissão de parecer acerca da legalidade e Constitucionalidade;
- Comissão de **Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária** ( art. 363, II do R.I.) Para emissão de parecer acerca dos aspectos financeiros e orçamentários que permeiam a matéria;

#### 3.0 CONCLUSÃO:

Ante o exposto, do ponto de vista de constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, essa Consultora Jurídica **RECOMENDA** o oferecimento das emendas para adequação da técnica legislativa e **JUNTADA DE PARECER CONTABIL afim de atestar a regularidade dos anexos** sob pena de Aprovação de Proposta legislativa com vício formal **INSANÁVEL. Este é o parecer s.m.j**

*Kelly Cristina Rosa Machado*

Procuradora Jurídica  
Matrícula 39

RUA WERNER CARLOS GALLE, 265 SETOR C –  
FONE/FAX:(66) 3529 1119-1066