



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
PODER LEGISLATIVO DO MUNICÍPIO DE GUAÍRA
ESTADO DO PARANÁ



**PARECER N.º 027/2024 DA COMISSÃO DE FINANÇAS,
ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO**

Ementa: Parecer favorável ao Projeto de Lei n.º 044/2024, de autoria do Poder Executivo.

1. RELATÓRIO

O Projeto de Lei n.º 044/2024, de autoria do Poder Executivo, estima a receita e fixa a despesa para o exercício do ano de 2025. Trata-se da Lei Orçamentária Anual, que é o instrumento legal que estabelece o orçamento do Município para o ano fiscal, no caso, o de 2025.

O projeto de lei em análise detalha todas as receitas e despesas do governo, de forma estimada, além de organizar o uso dos recursos públicos para financiar as ações e serviços destinados à sociedade.

Consta no seu artigo 1º que o orçamento geral do Município de Guaira para o ano de 2025 é estimado em R\$ 301.682.400,00 (Trezentos e um milhões, seiscentos e oitenta e dois mil e quatrocentos reais).

No artigo 3º detalha a origem desse crédito, resumida no seguinte quadro:

Receitas correntes	R\$ 266.279.670,00
Impostos, taxas e contribuições de melhoria	R\$ 40.925.600,00
Contribuições	R\$ 6.208.000,00
Receita patrimonial	R\$ 70.749.690,00
Receita agropecuária	R\$ 0,00
Receita industrial	R\$ 0,00
Receita de serviços	R\$ 661.700,00
Transferências correntes	R\$ 147.647.350,00
Outras receitas correntes	R\$ 87.330,00

Receitas de capital	R\$ 53.540.850,00
Operações de crédito	R\$ 36.316.050,00
Alienação de bens	R\$ 530.000,00
Amortização de empréstimos	R\$ 0,00
Transferências de capital	R\$ 16.694.800,00



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
PODER LEGISLATIVO DO MUNICÍPIO DE GUAÍRA
ESTADO DO PARANÁ



Outras receitas de capital	R\$ 0,00
TOTAL GERAL	R\$ 319.820.520,00
Dedução FUNDEB	R\$ -18.138.120,00
TOTAL LIQUIDO	R\$ 301.682.400,00

Na sequência, o artigo 4º prevê a destinação dessa arrecadação, considerada, doravante como despesa por órgão, sintetizada no seguinte quadro:

01 - Câmara Municipal	R\$ 8.747.121,42
02 - Governo Municipal	R\$ 8.999.000,00
03 - Secretaria Municipal de Segurança Pública e Trânsito	R\$ 9.177.000,00
04 - Secretaria Municipal de Tecnologia e Sistemas de Informação	R\$ 2.823.000,00
05 - Secretaria Municipal de Planejamento	R\$ 12.033.950,00
06 - Secretaria Municipal de Administração	R\$ 14.224.734,34
07 - Secretaria Municipal de Fazenda	R\$ 9.502.870,00
08 - Secretaria Municipal de Educação	R\$ 59.367.080,00
09 - Secretaria Municipal de Saúde	R\$ 56.969.864,24
10 - Secretaria Municipal de Assistência Social	R\$ 12.345.080,00
11 - Secretaria Municipal de Agropecuária, Infraestrutura e Meio Ambiente	R\$ 83.969.860,00
12 - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Emprego	R\$ 7.196.830,00
13 - Secretaria Municipal de Turismo, Esporte e Cultura	R\$ 16.326.010,00
TOTAL R\$	R\$ 301.682.400,00

As despesas por função seriam:

01 - Legislativa	R\$ 8.747.121,42
02 - Judiciária	R\$ 4.697.000,00
04 - Administração	R\$ 29.886.820,00
05 - Defesa Nacional	R\$ 66.000,00
06 - Segurança Pública	R\$ 9.264.000,00
08 - Assistência Social	R\$ 12.345.080,00
10 - Saúde	R\$ 56.969.864,24
11 - Trabalho	R\$ 1.111.000,00
12 - Educação	R\$ 59.367.080,00
13 - Cultura	R\$ 2.290.340,00
14 - Direitos da Cidadania	R\$ 173.000,00
15 - Urbanismo	R\$ 73.188.544,34



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
PODER LEGISLATIVO DO MUNICÍPIO DE GUAÍRA
ESTADO DO PARANÁ



16 - Habitação	R\$ 7.904.050,00
17 - Saneamento	R\$ 1.048.000,00
18 - Gestão Ambiental	R\$ 5.204.100,00
20 - Agricultura	R\$ 9.727.000,00
22 - Indústria	R\$ 4.828.000,00
23 - Comércio e Serviços	R\$ 6.746.030,00
25 - Energia	R\$ 279.900,00
27 - Desporto e Lazer	R\$ 7.639.470,00
99 - Reserva de Contingência	R\$ 200.000,00
TOTAL R\$	R\$ 301.682.400,00

Por subfunção:

0031 - Ação Legislativa	R\$ 8.747.121,42
0062 - Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário	R\$ 4.697.000,00
0122 - Administração Geral	R\$ 13.198.950,00
0123 - Administração Financeira	R\$ 7.766.700,00
0124 - Controle Interno	R\$ 212.000,00
0125 - Normatização e Fiscalização	R\$ 653.000,00
0126 - Tecnologia da Informação	R\$ 2.823.000,00
0127 - Ordenamento Territorial	R\$ 3.850.000,00
0129 - Administração de Receitas	R\$ 883.170,00
0131 - Comunicação Social	R\$ 1.054.000,00
0153 - Defesa Terrestre	R\$ 66.000,00
0181 - Policiamento	R\$ 9.177.000,00
0182 - Defesa Civil	R\$ 87.000,00
0241 - Assistência a Pessoa idosa	R\$ 213.600,00
0243 - Assistência à Criança e ao Adolescente	R\$ 3.590.420,00
0244 - Assistência Comunitária	R\$ 8.541.060,00
0301 - Atenção Básica	R\$ 24.406.164,24
0302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial	R\$ 26.982.800,00
0303 - Suporte Profilático e Terapêutico	R\$ 2.098.000,00
0304 - Vigilância Sanitária	R\$ 3.092.400,00
0305 - Vigilância Epidemiológica	R\$ 378.500,00
0331 - Proteção e Benefícios ao Trabalhador	R\$ 444.000,00
0333 - Empregabilidade	R\$ 667.000,00
0361 - Ensino Fundamental	R\$ 37.057.660,00
0364 - Ensino Superior	R\$ 110.000,00
0365 - Educação Infantil	R\$ 20.472.820,00
0366 - Educação de Jovens e Adultos	R\$ 226.000,00
0367 - Educação Especial	R\$ 958.600,00



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
PODER LEGISLATIVO DO MUNICÍPIO DE GUAÍRA
ESTADO DO PARANÁ



0391 - Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico	R\$ 779.360,00
0392 - Difusão Cultural	R\$ 1.510.980,00
0422 - Direitos Individuais, Coletivos e Difusos	R\$ 173.000,00
0451 - Infraestrutura Urbana	R\$ 53.388.280,00
0452 - Serviços Urbanos	R\$ 19.800.264,34
0482 - Habitação Urbana	R\$ 7.904.050,00
0512 - Saneamento Básico Urbano	R\$ 1.048.000,00
0541 - Preservação e Conservação Ambiental	R\$ 5.204.100,00
0606 - Extensão Rural	R\$ 9.727.000,00
0661 - Promoção Industrial	R\$ 4.828.000,00
0691 - Promoção Comercial	R\$ 349.830,00
0695 - Turismo	R\$ 6.396.200,00
0752 - Energia Elétrica	R\$ 279.900,00
0812 - Desporto Comunitário	R\$ 7.639.470,00
0999 - Reserva de contingência	R\$ 200.000,00
Total Geral	R\$ 301.682.400,00

O Projeto de Lei em análise está acompanhado de vários anexos, que pormenorizam as receitas e despesas do Município para o ano de 2025.

Foi realizada audiência pública para apresentação deste projeto em 10/10/2024.

No curso das análises deste projeto, esta Casa de Leis recebeu uma recomendação administrativa do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná, a qual recomendava a verificação da existência de créditos suficientes para a quitação dos precatórios e RPVs do ano de 2025.

No Anexo denominado Despesas por Natureza da Despesa, há previsão de dotação orçamentária de R\$ 3.900.000,00 (três milhões e novecentos mil) reais para sentenças judiciais. Deste modo, foi expedido ofício ao Poder Executivo, nº 83/2024, solicitando várias informações relativas aos precatórios.

O Poder Executivo, então, respondeu, através do ofício nº 355/2024, que o valor total devido a título de precatório e RPVs era de R\$ 5.479.045,51 (cinco milhões, quatrocentos e setenta e nove mil e quarenta e cinco reais e cinquenta e um centavos), sendo R\$ 2.368.281,44 (dois milhões, trezentos e sessenta e oito mil, duzentos e oitenta e um reais e quarenta e quatro centavos) oriundos do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná e R\$ 3.110.764,07 (três milhões, cento e dez mil, setecentos e sessenta e quatro reais e sete centavos).



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
PODER LEGISLATIVO DO MUNICÍPIO DE GUAÍRA
ESTADO DO PARANÁ



A previsão para pagamento dessa despesa seria mantida em R\$ 3.900.000,00 (três milhões e novecentos mil reais) na Lei Orçamentária, mas que haveria complementação através de suplementação por superávit financeiro de 2024 e anteriores para atingir o montante necessário.

O projeto então voltou para análise dos departamentos técnicos de suporte a esta Casa. O Controlador Interno apresentou manifestação desfavorável a tramitação do projeto, alegando inconstitucionalidade por inobservância do disposto no artigo 100, §5º, da Constituição Federal.

O parece jurídico manifestou-se favorável a aprovação do projeto de Lei Orçamentária caso fosse atendida a recomendação do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná e do Controlador Interno desta Casa.

Na sequência, o Poder Executivo Municipal apresentou Mensagem Aditiva, modificando o projeto originalmente apresentado, para constar previsão orçamentária de R\$ 5.500.000,00 (cinco milhões e quinhentos mil reais) para quitação dos precatórios e RPVs vincendos no exercício de 2025.

Com a emenda, o valor do orçamento passou a ser distribuído da seguinte maneira:

01 - Câmara Municipal	R\$ 8.747.121,42
02 - Governo Municipal	R\$ 10.599.000,00
03 - Secretaria Municipal de Segurança Pública e Trânsito	R\$ 9.177.000,00
04 - Secretaria Municipal de Tecnologia e Sistemas de Informação	R\$ 2.823.000,00
05 - Secretaria Municipal de Planejamento	R\$ 12.033.950,00
06 - Secretaria Municipal de Administração	R\$ 14.224.734,34
07 - Secretaria Municipal de Fazenda	R\$ 8.502.870,00
08 - Secretaria Municipal de Educação	R\$ 59.367.080,00
09 - Secretaria Municipal de Saúde	R\$ 56.969.864,24
10 - Secretaria Municipal de Assistência Social	R\$ 12.345.080,00
11 - Secretaria Municipal de Agropecuária, Infraestrutura e Meio Ambiente	R\$ 83.369.860,00
12 - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Emprego	R\$ 7.196.830,00
13 - Secretaria Municipal de Turismo, Esporte e Cultura	R\$ 16.326.010,00
TOTAL R\$	R\$ 301.682.400,00



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
PODER LEGISLATIVO DO MUNICÍPIO DE GUAÍRA
ESTADO DO PARANÁ



As despesas por função seriam:

01 - Legislativa	R\$ 8.747.121,42
02 - Judiciária	R\$ 6.297.000,00
04 - Administração	R\$ 28.886.820,00
05 - Defesa Nacional	R\$ 66.000,00
06 - Segurança Pública	R\$ 9.264.000,00
08 - Assistência Social	R\$ 12.345.080,00
10 - Saúde	R\$ 56.969.864,24
11 - Trabalho	R\$ 1.111.000,00
12 - Educação	R\$ 59.367.080,00
13 - Cultura	R\$ 2.290.340,00
14 - Direitos da Cidadania	R\$ 173.000,00
15 - Urbanismo	R\$ 72.588.544,34
16 - Habitação	R\$ 7.904.050,00
17 - Saneamento	R\$ 1.048.000,00
18 - Gestão Ambiental	R\$ 5.204.100,00
20 - Agricultura	R\$ 9.727.000,00
22 - Indústria	R\$ 4.828.000,00
23 - Comércio e Serviços	R\$ 6.746.030,00
25 - Energia	R\$ 279.900,00
27 - Desporto e Lazer	R\$ 7.639.470,00
99 - Reserva de Contingência	R\$ 200.000,00
TOTAL R\$	R\$ 301.682.400,00

Por subfunção:

0031 - Ação Legislativa	R\$ 8.747.121,42
0062 - Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário	R\$ 6.297.000,00
0122 - Administração Geral	R\$ 13.198.950,00
0123 - Administração Financeira	R\$ 6.766.700,00
0124 - Controle Interno	R\$ 212.000,00
0125 - Normatização e Fiscalização	R\$ 653.000,00
0126 - Tecnologia da Informação	R\$ 2.823.000,00
0127 - Ordenamento Territorial	R\$ 3.850.000,00
0129 - Administração de Receitas	R\$ 883.170,00
0131 - Comunicação Social	R\$ 1.054.000,00
0153 - Defesa Terrestre	R\$ 66.000,00
0181 - Policiamento	R\$ 9.177.000,00



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
PODER LEGISLATIVO DO MUNICÍPIO DE GUAÍRA
ESTADO DO PARANÁ



0182 - Defesa Civil	R\$ 87.000,00
0241 - Assistência a Pessoa idosa	R\$ 213.600,00
0243 - Assistência à Criança e ao Adolescente	R\$ 3.590.420,00
0244 - Assistência Comunitária	R\$ 8.541.060,00
0301 - Atenção Básica	R\$ 24.406.164,24
0302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial	R\$ 26.982.800,00
0303 - Suporte Profilático e Terapêutico	R\$ 2.098.000,00
0304 - Vigilância Sanitária	R\$ 3.092.400,00
0305 - Vigilância Epidemiológica	R\$ 378.500,00
0331 - Proteção e Benefícios ao Trabalhador	R\$ 444.000,00
0333 - Empregabilidade	R\$ 667.000,00
0361 - Ensino Fundamental	R\$ 37.057.660,00
0364 - Ensino Superior	R\$ 110.000,00
0365 - Educação Infantil	R\$ 20.472.820,00
0366 - Educação de Jovens e Adultos	R\$ 226.000,00
0367 - Educação Especial	R\$ 958.600,00
0391 - Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico	R\$ 779.360,00
0392 - Difusão Cultural	R\$ 1.510.980,00
0422 - Direitos Individuais, Coletivos e Difusos	R\$ 173.000,00
0451 - Infraestrutura Urbana	R\$ 52.788.280,00
0452 - Serviços Urbanos	R\$ 19.800.264,34
0482 - Habitação Urbana	R\$ 7.904.050,00
0512 - Saneamento Básico Urbano	R\$ 1.048.000,00
0541 - Preservação e Conservação Ambiental	R\$ 5.204.100,00
0606 - Extensão Rural	R\$ 9.727.000,00
0661 - Promoção Industrial	R\$ 4.828.000,00
0691 - Promoção Comercial	R\$ 349.830,00
0695 - Turismo	R\$ 6.396.200,00
0752 - Energia Elétrica	R\$ 279.900,00
0812 - Desporto Comunitário	R\$ 7.639.470,00
0999 - Reserva de contingência	R\$ 200.000,00
Total Geral	R\$ 301.682.400,00

Diante de tais modificações, em reunião, de modo verbal, o Controlador Interno e o Advogado desta Casa manifestaram-se pela possibilidade técnica de tramitação e aprovação do presente projeto de lei.

Eis o relatório.



2. VOTO DA RELATORA

A matéria versada no projeto em comento é de competência exclusiva da Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização, nos termos do artigo 237, do Regimento Interno:

Art. 237. Qualquer um dos projetos de que trata esta seção quando enviado à Câmara pelo Prefeito municipal será encaminhado à Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização para pronunciamento no prazo de 20 dias.

Neste caso, o § 1º, do artigo 61, do mesmo Regimento, atribui à esta Comissão o dever de analisar a constitucionalidade e legalidade do presente projeto de lei, vejamos:

Art. 61. À Comissão de Constituição, Legislação e Justiça atribui-se competência exclusiva para emitir parecer, nos prazos elencados no art. 82 deste Regimento, sobre assuntos relativos a:

I – ASPECTOS LEGAIS: pronunciar-se sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental, gramatical e de técnica legislativa de proposições sujeitas à apreciação da Câmara, para efeito de admissibilidade e tramitação; pronunciar-se sobre assunto de natureza jurídica ou constitucional que lhe seja submetido, em consulta, pelo Presidente da Câmara, pelo Plenário ou por outra Comissão, ou em razão de recurso previsto neste Regimento;

§ 1º. É obrigatória a audiência da Comissão de Constituição, Legislação e Justiça sobre as proposições que tramitam pela Câmara, ressalvados os que explicitamente tiverem outro destino dado por este Regimento, quando então a Comissão competente analisará também o aspecto legal mencionado no inciso I deste artigo.

Por estes comandos regimentais, se faz necessário iniciar a análise verificando se o Projeto de Lei está em conformidade com a Constituição Federal e Constituição do Estado do Paraná.

Vale ressaltar, de início, que o Poder Legislativo tem competência para exercer o controle de constitucionalidade dos projetos de leis que passam pelo seu crivo. Trata-se do controle político, voltado a preservação da distribuição de competências constantes na Constituição, com o objetivo de se evitar que uma norma inconstitucional surja.



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
PODER LEGISLATIVO DO MUNICÍPIO DE GUAÍRA
ESTADO DO PARANÁ



A constitucionalidade de uma norma deve ser analisada sob dois enfoques: material e formal. Paulo Bonavides leciona que:

o controle formal é, por excelência, um controle estritamente jurídico. Confere ao órgão que o exerce a competência de examinar se as leis foram elaboradas de conformidade com a Constituição, se houve correta observância das formas estatuídas, se a regra normativa não fere a competência deferida constitucionalmente a um dos poderes, enfim, se a obra do legislador ordinário não contravém preceitos constitucionais pertinentes à organização técnica dos poderes ou às relações horizontais e verticais desses poderes, bem como dos ordenamentos estatais respectivos, como sói acontecer nos sistemas de organização federativa do Estado.¹

No controle formal, em síntese, analisa-se o processo legislativo, portanto, além do próprio rito, deve-se analisar a competência para propor e aprovar tal matéria.

A competência do Município está prevista no art. 30, I e III, da Constituição Federal:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

Em acatamento ao princípio da simetria, no âmbito estadual, o art. 17, I e III, da Constituição do Estado do Paraná replica o comando da Carta Magna, conferindo competência ao Município para legislar sobre assunto local:

Art. 17. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

Por fim, o projeto está dentre as matérias de competência do Município, nos termos do art. 20, I, da Lei Orgânica do Município de Guaíra:

¹ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 31. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 304.



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
PODER LEGISLATIVO DO MUNICÍPIO DE GUAÍRA
ESTADO DO PARANÁ



Art. 20 Compete ao Município:

I - legislar sobre assuntos de interesse local, entre outros:

- a) plano diretor e legislação correlata;*
- b) plano plurianual;*
- c) lei de diretrizes orçamentárias;*
- d) orçamento anual.*

A República Federativa do Brasil, como seu próprio nome já diz, constitui-se em um Estado Federal, que nos termos do artigo 1º, da Constituição Federal, é formado pela “união indissolúvel dos Estados e Municípios”, além do Distrito Federal. O artigo 18, da Carta Magna, prevê a autonomia entre todos os entes federados brasileiros:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Quanto à autonomia municipal, Regima Maria Macedo Nery Ferrari ensina que, “na Federação brasileira, conforme determina a Constituição Federal, os Municípios são unidades territoriais, com autonomia política, administrativa e financeira, autonomia essa limitada pelos princípios contidos na própria Lei Magna do Estado Federal e naqueles das Constituições Estaduais.²

A Autonomia Financeira do Município é verificada no inciso III, do artigo 30, da Constituição Federal, que conferiu competência privativa para dispor seu próprio orçamento. Tal comando é replicado na Constituição do Estado do Paraná e na Lei Orgânica Municipal, em atenção ao princípio da simetria.

Conclui-se, então, que a matéria abordada no projeto de lei insere-se na competência legislativa do Município, o que permite a conversão do projeto em análise em uma lei por esta Casa Legislativa.

Ainda no âmbito da constitucionalidade formal, há que se verificar se o processo legislativo foi iniciado por quem de direito, trata-se de averiguar a capacidade de iniciativa, que nada mais é, do que o ato de se apresentar ao Poder Legislativo a propositura de uma lei.

Diante da tripartição dos poderes adotadas pela Constituição Federal de 1988, algumas matérias legais que afetam diretamente o funcionamento e organização do Poder Executivo, tem sua iniciativa reservada ao seu Chefe.

² FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito Municipal**. 5. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 78.



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
PODER LEGISLATIVO DO MUNICÍPIO DE GUAÍRA
ESTADO DO PARANÁ



De longa data a iniciativa de uma lei é motivo de disputa entre os Poderes Legislativo e Executivo. Recentemente, o Supremo Tribunal Federal julgou o TEMA 917, fixando a seguinte tese:

“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.”

Como base para qualquer análise quanto a legitimidade de se iniciar o processo legislativo, deve-se ter como premissas as consequências dessa lei, pois, se se dispôr sobre a estrutura ou atribuição dos órgãos do Poder Executivo ou se tratar do regime jurídico de seus servidores, a iniciativa é privativa do Prefeito.

A Lei Orçamentária, por tratar do orçamento municipal para o ano seguinte, tem estrita ligação com a estrutura e funcionamento da Administração pública, servindo de base para a elaboração de programas governamentais, prestação de serviço, entre outros.

Nesse aspecto, a Constituição Federal, em seu artigo 61, § 1º, II, b, dispõe que a competência para instaurar o processo legislativo de lei orçamentária é do Presidente da República:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

Norma replicada no artigo 165, III, da própria Constituição Federal:

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

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
PODER LEGISLATIVO DO MUNICÍPIO DE GUAÍRA
ESTADO DO PARANÁ



Trata-se de uma norma de replicação obrigatória pelos demais entes federativos em face da aplicação do princípio da simetria, razão pela qual consta texto parecido no artigo 50, § 1º, V, da Lei Orgânica do Município de Guairá:

Art. 50 A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador ou Comissão da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

§ 1º São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre:

V - plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e orçamento anual.

O presente projeto de lei foi instaurado a partir do recebimento da Mensagem nº 032/2024, da autoria do Prefeito Municipal, portanto, está em conformidade com as formalidades exigidas pela Constituição Federal.

Ainda sobre o processo legislativo relativo à Lei Orçamentária, a Constituição Federal, em seu artigo 166, estabelece a necessidade de o Congresso Nacional apreciar os projetos relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual. Em face do princípio a simetria, a Lei Orgânica Municipal replicou esse comando em seu artigo 111:

Art. 111 Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pela Câmara Municipal, na forma do regimento interno:

A Constituição Federal, ainda, em seu artigo 165, § 5º e seguinte, fixa os requisitos que deverá conter o plano plurianual:

§ 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;

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

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.



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
PODER LEGISLATIVO DO MUNICÍPIO DE GUAÍRA
ESTADO DO PARANÁ



§ 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.

§ 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.

§ 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 operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

Com base no processo legislativo até o presente momento, forçoso concluir que este projeto está formalmente adequado à Constituição Federal de 1998, além de ser compatível com as formalidades previstas na Constituição do Estado do Paraná e Lei Orgânica do Município de Guaira.

No aspecto da legalidade, cumpre verificar o atendimento àquilo que exige a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, em seu artigo 5º disciplina os em complementação aos requisitos constitucionais, exigindo que as Leis de Diretrizes Orçamentárias tenham:

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:

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;

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;

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:

a) (VETADO)

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

§ 1º Todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da lei orçamentária anual.



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
PODER LEGISLATIVO DO MUNICÍPIO DE GUAÍRA
ESTADO DO PARANÁ



§ 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.

§ 5º 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.

§ 6º Integrarão as despesas da União, e serão incluídas na lei orçamentária, as do Banco Central do Brasil relativas a pessoal e encargos sociais, custeio administrativo, inclusive os destinados a benefícios e assistência aos servidores, e a investimentos.

Todos os requisitos legais exigidos para a elaboração do orçamento anual para o ano de 2025 foram fielmente observados no presente projeto de lei. Observo que o projeto em análise foi elaborado em consonância com os preceitos constitucionais e legais.

Quanto as formalidades regimentais, estas estão previstas na Seção II, do Capítulo V, do Título V, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Guairá, mais especificamente a partir do seu artigo 237.

O processo regimental para aprovação da Lei Orçamentária exige a designação de audiência pública, a qual foi realizada em 10/10/2024, cuja convocação se deu através do Edital nº 009/2024, de 1º de outubro de 2024, publicado no Diário Oficial dos Municípios do Paraná, edição nº 3124, de 03/10/2024, página 148 e 149.

Observou-se, ainda, o prazo regimental de 10 (dez) dias para recebimento de emendas ao projeto, observando que nenhuma foi apresentada.

Por fim, atento para o fato de que o projeto de lei foi redigido em observância ao disposto na Lei Complementar nº 95/1998. Com isso, posso concluir que o projeto de lei é formalmente constitucional.

Cabe então, analisar se o projeto é materialmente constitucional. “O parâmetro material refere-se ao conteúdo das normas constitucionais. Assim, o conteúdo de uma norma infraordenada não pode ser antagônico ao de sua matriz



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
PODER LEGISLATIVO DO MUNICÍPIO DE GUAÍRA
ESTADO DO PARANÁ



constitucional”.³ Novamente me sirvo dos ensinamentos de Paulo Bonavidos, para quem:

“O controle material de Constitucionalidade é delicadíssimo em razão do elevado teor de politicidade de que se reveste, pois incide sobre o conteúdo da norma. Desce ao fundo da lei, outorga a quem o exerce competência com que decidir sobre o teor e a matéria da regra jurídica, busca acomodá-la aos cânones da Constituição, ao seu espírito, à sua filosofia, aos seus princípios políticos fundamentais.”⁴

Neste aspecto, se faz necessário analisar pormenorizadamente o conteúdo do projeto de lei em estudo. Vale observar que, como regra geral, as receitas oriundas de impostos é de livre destinação pelo gestor público, nos termos do artigo 167, IV, da Constituição Federal:

Art. 167. São vedados:

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

Mas a própria Constituição, em alguns pontos, impõe um valor mínimo a ser aplicado pelo Poder Executivo. No artigo 29-A, I, a Constituição Federal estabelece o percentual mínimo que o Executivo Municipal deve destinar ao Legislativo Municipal, em Município cuja população não ultrapasse 100.000 (cem mil habitantes), como é o caso de Guairá:

Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

³ ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional:** atualizada até a EC n. 62/2009. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 45.

⁴ BONAVIDES, Paulo, op. cit., p. 306.



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
PODER LEGISLATIVO DO MUNICÍPIO DE GUAÍRA
ESTADO DO PARANÁ



I - 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes;

Para esse cálculo, deve-se considerar as arrecadações efetivas oriundas do IPTU, IRRF, ITBI e ISS, dívida ativa, taxas diversas, contribuição de melhoria, contribuição para o custeio da iluminação pública, transferências da União relativos ao FPM, ITR e CIDE, além de transferências do Estado relativas ao ICMS, IPI, IPVA, relativas ao ano anterior, ou seja, serão considerados os valores relativos a 2024 para estabelecer o orçamento do Poder Legislativo para 2025.

Aqui não se deve considerar os valores estimados constantes no projeto, pois lá se trata daquilo que se especula para o ano de 2025. Então, tomemos por base os valores arrecadados até o momento da apresentação da LOA.

Relativos ao IPTU arrecadou-se R\$ 6.642.062,62 (seis milhões, seiscentos e quarenta e dois mil, sessenta e dois reais e sessenta e dois centavos); quanto ao IRRF foram arrecadados R\$ 7.148.908,00 (sete milhões, cento e quarenta e oito mil, novecentos e oito reais). Já sobre o ITBI, a arrecadação foi de R\$ 1.865.514,58 (um milhão, oitocentos e sessenta e cinco mil, quinhentos e quatorze reais e cinquenta e oito centavos). Na arrecadação de ISS, a receita foi de R\$ 7.392.293,00 (sete milhões, trezentos e noventa e dois mil, duzentos e noventa e três reais). A arrecadação com dívida ativa foi de R\$ 1.951.040,18 (um milhão, novecentos e cinquenta e um mil, quarenta reais e dezoito centavos) e com a cobrança de taxas R\$ 4.867.024,66 (quatro milhões, oitocentos e sessenta e sete mil, vinte e quatro reais e sessenta e seis centavos). Com contribuições, arrecadou-se R\$ 9,80 (nove reais e oitenta centavos) com contribuição de melhoria e R\$ 6.038.692,16 (seis milhões, trinta e oito mil, seiscentos e noventa e dois reais e dezesseis centavos) com contribuição para o custeio da iluminação pública.

Em transferências recebidas da União, o Município de Guairá conta com R\$ 56.351.820,80 (cinquenta e seis milhões, trezentos e cinquenta e um mil, oitocentos e vinte reais e oitenta centavos) relativos ao Fundo de Participação dos Municípios, ITR e CIDE.

Do Estado, vieram R\$ 32.701.511,64 (trinta e dois milhões, setecentos e um mil, quinhentos e onze reais e sessenta e quatro centavos) de participação no ICMS, IPVA e IPI – Exportação.

O total é de R\$ 124.958.877,43 (cento e vinte e quatro milhões, novecentos e cinquenta e oito mil, oitocentos e setenta e sete reais e quarenta e três centavos). O valor destinado ao Poder Legislativo deve equivaler a 7% (sete por cento) desse montante, ou seja, R\$ 8.747.121,42 (oito milhões, setecentos e quarenta e sete mil, cento e vinte e um reais e quarenta e dois centavos).



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
PODER LEGISLATIVO DO MUNICÍPIO DE GUAÍRA
ESTADO DO PARANÁ



O repasse ao Poder Legislativo é estimado, visto que se trata da arrecadação parcial do Município. Apenas ao encerrar completamente o ano de 2024 poder-se-á apurar o valor exato, ocasião em que deverá ocorrer a fiscalização desta Casa para verificação do cumprimento constitucional.

Para fins de aprovação deste projeto, no entanto, verifica-se que até o momento, o repasse constitucional do Poder Executivo ao Poder Legislativo foi observado.

Além do repasse obrigatório ao Poder Executivo, a Constituição Federal fixa outros investimentos obrigatórios que merecem uma análise mais detalhadas por esta Comissão, como no caso do contido no artigo 212, da Carta Magna que estabelece que 25% (vinte e cinco por cento) da receita municipal, proveniente de impostos e transferências, deverá ser destinada à Educação, vejamos:

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.

Conforme demonstrativo de despesas com educação, a projeção de receitas é de R\$ 124.186.408,00 (cento e vinte e quatro milhões, cento e oitenta e seis mil, quatrocentos e oito reais), sendo projetado um investimento de R\$ 47.814.770,00 (quarenta e sete milhões, oitocentos e quatorze mil, setecentos e setenta reais), dos quais R\$ 37.569.938,00 (trinta e sete milhões, quinhentos e sessenta e nove mil, novecentos e trinta e oito reais) são considerados para o cálculo do índice de aplicação em educação, feitas as deduções legais, como do FUNDEB, por exemplo.

O percentual projetado para investimento é de aproximadamente 30,25% (trinta vírgula vinte e cinco por cento), o que reflete valor superior aos 25% (vinte e cinco por cento) exigidos pela Constituição Federal.

Por sua vez, a Emenda Constitucional n.º 29 introduziu nova redação ao inciso III, do artigo 35, da Constituição Federal, prevendo a necessidade de aplicação de um percentual mínimo para a área da saúde. Essa Emenda foi regulamentada pela Lei Complementar 141/2012, que em seu artigo 7º fixa o percentual mínimo de investimento na saúde:



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
PODER LEGISLATIVO DO MUNICÍPIO DE GUAÍRA
ESTADO DO PARANÁ



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.

Já para a educação, o projeto em análise, em seus anexos, indica uma arrecadação total para fins de investimento em saúde calculada em R\$ 303.968.000,00 (trezentos e três milhões, novecentos e sessenta e oito mil reais). O valor que se pretende gastar com despesas próprias com ações e serviços públicos de saúde é de R\$ 42.622.794,24 (quarenta e dois milhões, seiscentos e vinte e dois mil, setecentos e noventa e quatro reais e vinte e quatro centavos), correspondendo a um investimento equivalente a 34,97% (trinta e quatro vírgula noventa e sete por cento), o que demonstra um investimento superior aos 15% (quinze por cento) exigidos pelo citado artigo.

O artigo 169, *caput*, da Constituição Federal estabelece que haverá um teto para gastos com pessoal pelos Municípios. Esse teto foi fixado no artigo 19, III, da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF):

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

*Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:
III - Municípios: 60% (sessenta por cento).*

A receita corrente líquida projetada é de R\$ 248.141.550,00 (duzentos e quarenta e oito milhões, cento e quarenta e um mil, quinhentos e cinquenta reais), enquanto a despesa total com pessoal fica em R\$ 99.637.074,34 (noventa e nove milhões, seiscentos e trinta e sete mil e setenta e quatro reais e trinta e quatro centavos), equivalente a aproximadamente 40,15% (quarenta e vírgula quinze por cento) da receita corrente total, estando, portanto, dentro dos limites constitucionais.

Por fim, o artigo 100, § 5º, da Constituição Federal, estabelece:

Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
PODER LEGISLATIVO DO MUNICÍPIO DE GUAÍRA
ESTADO DO PARANÁ



apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

§ 5º É obrigatória a inclusão no orçamento das entidades de direito público de verba necessária ao pagamento de seus débitos oriundos de sentenças transitadas em julgado constantes de precatórios judiciais apresentados até 2 de abril, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente.

Originalmente, a previsão de pagamento dos precatórios e RPVs era de R\$ 3.900.000,00 (três milhões e novecentos mil reais). Esse valor, entretanto, era insuficiente para saldar o débito de R\$ 5.479.045,51 (cinco milhões, quatrocentos e setenta e nove mil e quarenta e cinco reais e cinquenta e um centavos) que vencem no exercício de 2025.

O orçamento, então, foi modificado pelo Poder Executivo, mediante Mensagem Aditiva, que manejando o orçamento, previu para os precatórios e RPVs a quantia de R\$ 5.500.000,00 (cinco milhões e quinhentos mil reais). Analisando esse manejo, não fora retirada nenhuma verba de áreas com investimento obrigatório. Concluo, então, que o valor previsto para quitação de sentenças judiciais é suficiente para os pagamentos obrigatórios que ocorrerão no ano de 2025.

Os demais gastos são, de um modo geral, de livre destinação pelo Poder Executivo, naturalmente, observanda finalidade pública do ente, seus deveres constitucionais e legais. Com isso, sobre o aspecto material, o projeto está apto.

Há que se lembrar que para a manutenção da autonomia do Município, prevista na Constituição Federal, se mostra necessário a sua liberdade de gerir seu orçamento, que dentro do termos legais, se dá pela elaboração do plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e orçamento anual.

No orçamento apresentado, além dos gastos vinculados, o Município destinou verbas as pastas do Esporte, Assistência Social, Segurança Pública, Cultura, dentre inúmeras outras, complementando uma previsão de despesas de R\$ 301.682.400,00 (trezentos e um milhões, seiscentos e oitenta e dois mil e quatrocentos reais).



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
PODER LEGISLATIVO DO MUNICÍPIO DE GUAÍRA
ESTADO DO PARANÁ



Por tais razões, profiro meu **voto favorável** a tramitação do presente projeto de lei.

Sala de Reuniões, em 21 novembro de 2024.

KARINA BACH
Relatora

3. PARECER DA COMISSÃO - FAVORÁVEL

Os demais membros da Comissão acompanham o voto da Relatora, de forma que o parecer da Comissão é pela admissibilidade da tramitação do projeto de lei. Votaram pela comissão as Vereadoras Tereza Camilo dos Santos e Cristiane Giangarelli.

Sala de Reuniões, em 21 novembro de 2024.

TEREZA CAMILO DOS SANTOS
Presidente

CRISTIANE GIANGARELLI
Secretária

Lido em 25.11.2024
AMSS



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
PODER LEGISLATIVO DO MUNICÍPIO DE GUAÍRA
ESTADO DO PARANÁ



§ 4º. Emenda aglutinativa é a que resulta da fusão de outras emendas ou destas com o texto original.

§ 5º. Emenda supressiva é a destinada a excluir dispositivo.

§ 6º. Denomina-se subemenda a emenda apresentada a outra.

§ 7º. Denomina-se emenda de redação a modificativa que visa a sanar vício de linguagem, incorreção de técnica legislativa ou lapso manifesto.

§ 8º. Não é aplicável emenda à indicação, requerimento ou moção.

Art. 152. As emendas, ressalvadas as de Plenário, serão apresentadas diretamente à Comissão, a partir do recebimento da proposição principal até o término da sua discussão pelo órgão técnico:

I - por Vereador;

II - por Comissão.

§ 1º. O Prefeito só poderá formular modificações em proposições de sua autoria, em tramitação no Legislativo, via mensagem aditiva.

(§ 2º. A emenda acompanhará o projeto a que se refere e, quando em votação, terá prioridade sobre o mesmo.) → pl projetos do Legislativo.

§ 3º. A Mensagem aditiva do Prefeito será votada isoladamente em primeiro turno quando apresentada após primeira discussão e votação do Projeto, sendo seu texto, se aprovado, aglutinado ao Projeto para votação final em segundo turno.

(NR Resolução nº 1/2023)

Art. 153. As emendas de Plenário, impreterivelmente, serão apresentadas por escrito e somente durante a discussão em primeiro turno, por comissão ou por vereador.

(NR Resolução nº 002/2020)

Art. 154. Não serão admitidas emendas que impliquem aumento de despesas nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito municipal, nos termos do § 1º do artigo 50 da Lei Orgânica Municipal;

Art. 155. O Presidente da Câmara ou de Comissão recusará emenda:

I - formulada de modo incorreto;

II - que verse sobre assunto estranho ao projeto em discussão;

III - que fira prescrição legal.