



## PROCURADORIA JURÍDICA

### PARECER Nº 76

PROJETO DE LEI Nº 13.337

PROCESSO Nº 86.478

De autoria do **PREFEITO MUNICIPAL (LUIZ FERNANDO MACHADO)**, o presente projeto de lei estabelece a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2022.

A propositura encontra sua justificativa às fls. 46/47, e é composta dos seguintes Capítulos: **I** - disposições preliminares; **II** - das prioridades e metas da administração pública do município; **III** - da estrutura e a organização dos orçamentos; **IV** - das diretrizes para a elaboração, execução e monitoramento dos orçamentos do Município e suas alterações e disposições relativas à dívida pública municipal; **V** - das disposições relativas às despesas do Município com pessoal e encargos sociais; **VI** - das disposições sobre alterações na legislação tributária do Município e **VII** - das disposições gerais.

Instrui o projeto os Anexos: **1)** de Riscos Fiscais e Providências (fls. 21); **2)** metas Anuais (fls. 22); **3)** de avaliação do cumprimento das metas fiscais do exercício anterior (fls. 23) **4)** de Metas Fiscais atuais comparadas com às fixadas nos três exercícios anteriores (fls. 24); **5)** de evolução do patrimônio líquido (fls.25); **6)** evolução total da dívida consolidada – realizada e prevista (fls. 26); **7)** de origem e aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos (fls. 27); **8)** de avaliação da situação financeira e atuarial do RPPS – Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores (fls.28/29); **9)** de estimativa e compensação da renúncia de receita (fls. 30); **10)** de margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado (fls. 31); **11)** da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes da LDO (fls. 32); **12)** de metodologia e memória de cálculo – metas anuais para as receitas (fls.33); **13)** metodologia e memória de cálculo – metas anuais para as despesas (fls 34); **14)** de metodologia e memória de cálculo das principais fontes de receita (fls. 35); **15)** de metodologia e memória de cálculo das principais fontes de despesa (fls. 36); **16)** de metodologia e memória de cálculo para estabelecimento do resultado primário (fls. 37); **17)** de metodologia e memória de cálculo para estabelecimento do resultado primário - inflacionados (fls. 38); **18)** de Relação de obras em andamento (fls. 39/40); **19)** de Relação de Obras paralisadas, os termos da Lei Municipal n. 9060/2018 (fls. 41/45), que estão em consonância à padronização instituída pela **Portaria Conjunta STN/SOF nº 20**, que aprova a estrutura padronizada para a classificação por fonte ou destinação de recursos e as regras para utilização dessa estrutura a ser observada pelos entes da Federação na elaboração do orçamento e na execução contábil e orçamentária, e pela **Portaria Conjunta STN/SOF nº 21**, que aprova Adendo à Parte I - Procedimentos Contábeis Orçamentários da 8ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) com as alterações do Capítulo 5: Fonte ou Destinação de Recursos, bem como a **Portaria 375, de 08 de julho de 2020**, alterada pela **Portaria 709, de 25 de fevereiro de 2020**, conforme apontamentos e justificativas do Poder Executivo (fls. 46/47).



Os autos foram encaminhados à Diretoria Financeira da Casa para providenciar prévia análise técnica, circunstanciada e planejada acerca da propositura.

A Diretoria Financeira, órgão técnico que detém a competência exclusiva de se pronunciar sobre matérias de cunho contábil e financeiro do Legislativo, no Parecer nº 0013/2020, (fls. 97/105), conclui, **que o presente projeto de lei atende perfeitamente aos ditames da Legislação vigente.**

Também afirma *que o presente projeto de lei poderá receber emendas desde que devidamente adequadas ao Plano Plurianual 2022/2025 (Lei 8.862, de 16 de novembro de 2017).*

A ressalva posta pela Diretoria Financeira versa sobre a **impossibilidade de oferta de emendas**, nos termos do art. 72, § 1º, da LOM.

Ressalte-se que o parecer financeiro foi subscrito pela Diretora Financeira e por Assessor de Serviços Técnicos, pessoas eminentemente técnicas do órgão, cuja fundamentação se respalda esta Consultoria Jurídica, posto que matéria financeira e contábil não pertence ao seu âmbito de competência. Assim, nossa manifestação jurídica leva em consideração a presunção de verdade contábil-financeira exarada por quem de direito.

É o relatório.

## **PARECER.**

### **I – Dos prazos para envio das leis orçamentárias.**

A Lei Orgânica de Jundiaí – art. 72, XXXIII, “b”, c/c o art. 131, § 1º -, fixa, até 15 de abril de cada ano, prazo para que o Executivo envie à Câmara Municipal a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO. A proposta, consoante se infere da leitura do protocolo (fls. 03), foi encaminhada no prazo, vez que foi recebida em 12 de abril p.p. Assim, a proposta deverá ser devolvida para sanção do Executivo até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (17.07/2019).

A Carta de Jundiaí – letra “c” do inc. XXXIII do art. 72 – também estabeleceu – até 30 de setembro de cada ano – o prazo para que o Executivo envie à Câmara o projeto de lei que fixa o orçamento anual. Assim, o disposto no art. 6º do projeto deve ser interpretado tendo por norte o mencionado dispositivo da nossa Lei Maior, **e apreciada e devolvida para sanção, nos termos do art. 36 da LOM (encerramento do primeiro período da sessão legislativa).**



Diz o art. 72, inciso XXXII, da LOM:

Art. 72 (...)

XXXIII – enviar à Câmara Municipal os seguintes projetos de lei nos respectivos prazos: (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica n.º 71, de 28 de junho de 2017)

- a) **plano plurianual:** até 31 de agosto do primeiro ano de mandato; (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica n.º 71, de 28 de junho de 2017)
- b) **diretrizes orçamentárias:** até 15 de abril de cada ano; (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica n.º 71, de 28 de junho de 2017)
- c) **orçamento anual:** até 30 de setembro de cada ano; (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica n.º 71, de 28 de junho de 2017)

Diz o art. 131, § 1º, da LOM:

Art. 131. Os projetos de lei relativos ao orçamento anual, ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e aos créditos adicionais serão apreciados pela Câmara Municipal, na forma do seu Regimento Interno.

§ 1º. Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Prefeito à Câmara Municipal, obedecidos os critérios estabelecidos nesta Lei Orgânica, e devolvidos para sanção nos seguintes prazos: (Redação dada e incisos e alíneas acrescidos pela Emenda à Lei Orgânica n.º 65, de 13 de maio de 2015)

I – plano plurianual e orçamento anual: até o encerramento da sessão legislativa; (Texto consolidado da Lei Orgânica – pág. 53)

II – **diretrizes orçamentárias: até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa, nos termos do art. 36, I, desta Lei Orgânica.** (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica n.º 71, de 28 de junho de 2017)

## II – Da Lei Complementar de Responsabilidade Fiscal - LRF.

Merece destaque a observância à Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, que “*estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*”. Lei Complementar de caráter nacional, institui imposições normativas obrigatórias à União, aos Estados, ao Distrito Federal, e aos Municípios, conforme disposição expressa no artigo 1º (**tratando-se pois de norma nacional obrigatória a todos os entes da federação**), sob as penas previstas no artigo 73 do mesmo diploma legal (Processo crime com base no Decreto Lei n.º 2.848/1940 – Código Penal -; Lei n.º 1079/1950; Decreto Lei n.º 201/67



(Responsabilidade de Prefeitos e Vereadores); Lei nº 8.429/02, e demais normas pertinentes.

Assim, o Capítulo II da LRF, Do Planejamento, Seção II, Da Lei de Diretrizes Orçamentárias, artigo 4º e seus acessórios impõem, além dos requisitos constitucionais (art. 165, § 2º, CF.), requisitos essenciais para a elaboração desse ato normativo (art. 4º), como por exemplo:

- a) equilíbrio entre receitas e despesas (inc. I, a);
- b) critérios e forma de limitação de empenhos (inc. I, b);
- c) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos (inc. I, e);
- d) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas (inc. I, f);
- e) anexo de metas fiscais, nos termos dos §§ 1º e 2º do art. 4º;
- f) anexo dos riscos fiscais, nos termos do § 3º do art. 4º.

De se notar que a Lei de Diretrizes Orçamentárias, em verdade, há muito deixou de ser mera peça de planejamento, passando a ter diretrizes **concretas** para a elaboração da futura peça orçamentária, motivo pelo qual os ditames da Lei Complementar Federal nº 101, de 04/05/2000, não podem ser ignorados, sob pena de responsabilidade criminal e de improbidade, conforme já demonstrado.

Ante o exposto, entende esta Procuradoria que o projeto **se encontra revestido da condição legalidade e constitucionalidade**, pois obedece aos ditames da Constituição da República, estando, adequado à Lei de Responsabilidade Fiscal e à Lei Federal nº 4.320/64, no que tange às regras de finanças públicas.

## **DO PROJETO DE LEI**

## **DA APRESENTAÇÃO DE EMENDAS PELO PODER LEGISLATIVO**

As emendas de Vereadores, conforme alerta da Diretoria Financeira da Casa, não poderão ser ofertadas, no primeiro ano de mandato, nos termos do artigo 72, § 1º, da LOM, que regula tal excepcionalidade. Di-lo:

Art. 72. (...)

§ 1º . **Excepcionalmente, no primeiro ano de mandato**, o detalhamento das metas, inclusive as relativas ao Plano de Metas de Governo a que se refere o art. 73-A, e prioridades para o exercício financeiro do ano subsequente, será estabelecido no projeto de lei relativo ao Plano Plurianual



no prazo referido na alínea “a” do inciso XXXIII deste artigo. (Acrescido pela Emenda à Lei Orgânica n.º 71, de 28 de junho de 2017)

## DO PROCESSO LEGISLATIVO

### Audiência Pública – Art. 48, § 1º, inciso I, LRF.

Devemos apontar, por pertinente, para a necessidade de realização de audiência pública, consoante prevê o parágrafo único do art. 48 da LRF. Contudo, necessário que nessa Audiência Pública se faça presente o Gestor Municipal de Finanças, agente político que, ao menos em tese, deve ter elaborado o projeto de LDO, para que forneça os esclarecimentos necessários na discussão pública a que alude a Lei de Responsabilidade Fiscal, obedecendo-se os requisitos formais (ampla e irrestrita divulgação por todos os meios) e os requisitos materiais, quais sejam, as mídias e áudio e vídeo com pronunciamentos da audiência pública, que deverão instruir os autos do presente projeto.

A audiência pública encontra previsão de realização no § 1º do art. 11 da presente proposta legislativa. Portanto, em homenagem ao Estado de Direito Democrático (*Gestão democrática da cidade prevista no Estatuto da Cidade*), a realização de audiência pública se torna medida imprescindível, constituindo momento em que os setores técnicos e representativos de nossa comuna poderão manifestar-se acerca do presente projeto de lei .

Formalmente, portanto, em se adotando um modelo participativo – circunstância que amplia a possibilidade de controle do Estado e a legitimidade do projeto de lei -, a proposta será instruída de maiores elementos técnicos, ensejando maior possibilidade de análise do projeto, garantindo-se, nos dizeres de José Afonso da Silva<sup>1</sup>, o direito de participação popular, visando à tutela do interesse público<sup>2</sup>.

Assim, em consonância com o artigo 14, inciso X da Lei Orgânica, compete privativamente à Câmara convocar os Secretários (hoje Gestores) Municipais para prestar informações de sua competência. Essa convocação para a Audiência Pública, que deverá ser realizada no curso do processo legislativo, dar-se-á através da aplicação do artigo 209 e seguintes do Regimento Interno, ou seja, **por requerimento subscrito por 1/3 (um terço), no mínimo, dos Srs. Vereadores, e deverá ser elaborado, discutido e votado nos termos regimentais. Desta forma, caso os Srs. Edis não ofertem o requerimento em questão, tão logo o presente projeto chegue à Comissão Mista, esta, pelos seus membros, deverá providenciar o requerimento de convocação.**

Poder-se-ia alegar que os Secretários só são ouvidos em sessão extraordinária específica. Ocorre que a Lei de Responsabilidade Fiscal determina a

<sup>1</sup> *Direito Constitucional*. 11ª edição. São Paulo: Malheiros.

<sup>2</sup> Conforme Lúcia Valle Figueiredo. *Instrumento da Administração Consensual. A audiência pública e sua finalidade*. Revista Diálogo Jurídico, Ano I vol, I, nº 8, novembro de 2001 – Salvador-BA.



realização de audiência pública e, conforme já dito, o projeto de lei em evidência também prevê essa medida (cf. § 1º do art. 11). A Câmara de Vereadores prevê em seu Regimento Interno a **convocação de Secretários e a realização de audiências públicas em capítulos distintos. Ao nosso ver, nada impede que através de uma interpretação sistêmica dos dois capítulos, o Gestor de Finanças possa ser convocado para essa audiência, para proferir explicações sobre matéria do âmbito exclusivo de sua competência, ou seja, elaboração do projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias.**

### **Da pandemia COVID-19 e a realização de audiência pública.**

Por força da pandemia a audiência pública poderá ser realizada sem acesso ao público, mas com ampla divulgação de seus termos através da TV Câmara e facebook (prévia, simultaneamente e posteriormente). Nesse passo haverá a devida publicidade ao ato, levando-se em conta o momento histórico *sui generis* que vivenciamos.

Tal medida (realização de audiência pública veiculada pela TV e redes sociais), está legislativamente estruturada pela Casa, tendo natureza de ato *interna corporis*. Nesse passo, dada a necessidade de respeito a prazo para votação tal medida poderá ser adotada segundo o prudente arbítrio da edilidade.

### **Providências de ordem técnica legislativa.**

**Sugerimos à Presidência da Casa *dar ciência aos Srs. Vereadores da orientação contida neste parecer, bem como do parecer financeiro.***

Por fim, este órgão técnico, assim como o órgão financeiro da Casa, não detectou impedimentos incidentes sobre a propositura.

**Após devidamente instruído com o parecer da Comissão Mista, na forma regimental, o projeto deverá ser incluído na Ordem do Dia para ser apreciado em uma única votação (art. 175, R.I.), considerando-se aprovado se alcançar o voto da maioria simples dos Srs. Vereadores presentes à Sessão (art. 44, “caput”, L.O.M.).**



Como uma das denominadas “leis de meio” na estruturação do orçamento público (juntamente com o PPA e a LOA<sup>3</sup>) há a necessidade de sua aprovação prévia para o fim de viabilizar a edição da lei orçamentária anual.

E nos termos do artigo 36, inciso I, parágrafo único da LOM, **sua aprovação deve se dar até o último dia do mês de julho**, sob pena de não ser possível o recesso parlamentar. Di-lo:

Art. 36. A sessão legislativa desenvolve-se em dois períodos: (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica n.º 83, de 10 de março de 2020)

I – de 1o de fevereiro **até a votação do projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, em julho;**

(...)

Parágrafo único. **A sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação dos referidos projetos orçamentários.** (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica n.º 83, de 10 de março de 2020)

O motivo para os estabelecimento de prazo para a aprovação do projeto da LDO, diz respeito ao tempo hábil para a elaboração da futura lei orçamentária anual, uma vez que esta depende daquela.

É o parecer.

Jundiaí, 22 de abril de 2021.

**Fábio Nadal Pedro**  
**Procurador Jurídico**

<sup>3</sup> “O PPA, juntamente com a LDO e a LOA são leis instituídas pela CF/88- art. 165. A LDO, que deve ser compatível com o PPA, estabelece, entre outros, o conjunto de metas e prioridades da Administração Pública Federal e orienta a elaboração da LOA para o ano seguinte. A LOA contempla os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos das estatais. O seu vínculo com o PPA se dá por meio dos objetivos do Plano que estão associados às Ações constantes da LOA. Deve haver, portanto, uma compatibilidade entre o PPA, a LDO e a LOA. A estrutura do PPA 2016-2019 prioriza uma relação de complementaridade entre Plano e Orçamento em substituição à superposição verificada anteriormente entre os dois instrumentos.” (cfe. <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/planejamento-governamental/plano-plurianual-ppa/qual-a-rela-ccedil-atilde-o-entre-o-ppa-a-lei-de> , acesso aos 22/04/2020.