



PROCURADORIA JURÍDICA

PARECER Nº 841

PROCESSO Nº 1.898

PROJETO DE LEI Nº 13.952

ASSUNTO: LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO)

CF/88. PROCESSO LEGISLATIVO. LEIS ORÇAMENTÁRIAS. LDO. AUTORIZAÇÃO PRÉVIA. TRANSPOSIÇÃO. CONSTITUCIONALIDADE. PERCENTUAL. SOPESAMENTO. TCE/SP.

1-RELATÓRIO

De autoria do **PREFEITO MUNICIPAL (LUIZ FERNANDO MACHADO)**, o presente projeto de lei visa estabelecer a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2024.

A propositura encontra sua justificativa às fls. 66/67.

É o relatório. Passa-se a opinar estritamente sobre os aspectos jurídicos da questão posta.

2- DA FUNDAMENTAÇÃO

Concebida pela Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes Orçamentárias é o instrumento de planejamento que norteia a elaboração do orçamento, estabelecendo os programas do PPA que serão contemplados com dotações no escopo de cada LOA. Trata-se, portanto, do elo entre o planejamento estratégico (PPA) e o planejamento operacional (LOA) que compreendem o denominado “ciclo orçamentário”¹.

1- O **ciclo orçamentário municipal** é composto basicamente de três leis, todas originárias do Poder Executivo: Plano Plurianual (**PPA**), Lei de Diretrizes Orçamentárias (**LDO**) e Lei Orçamentária Anual (**LOA**). O **PPA** é o planejamento orçamentário do governo. Define as estratégias, diretrizes e metas da administração para um período de **quatro anos**. O **PPA** deve ser aprovado ao final do **primeiro ano de mandato do prefeito** e vale até o fim do primeiro ano de mandato do seu sucessor. A **LDO** define as metas e **prioridades do governo para o ano seguinte** e estabelece as **regras que deverão ser observadas** na formulação do projeto de Lei Orçamentária Anual. A **LOA** autoriza o Poder





Além de orientar a elaboração da LOA, a LDO deve compreender as metas e prioridades da Administração Pública (incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente), dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (art. 165, § 2º, da CF/1988).

A Constituição Federal determinou que a LDO também deve disciplinar outros assuntos de relevo. Assim, a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou a alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da Administração Direta ou Indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser realizadas se houver, além de previsão orçamentária, autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas apenas as empresas públicas e as sociedades de economia mista (art. 169, § 1º, da CF/1988).

Nesse caminho, a propositura cumpre seu papel constitucional, já que no capítulo II, é estabelecido as metas para Administração; e, no capítulo V, foi estabelecido as regras para despesa com pessoal; bem como no capítulo VI, foi disciplinado as normas para alteração da legislação tributária.

Assim sendo, sob esse prisma, opina-se pela constitucionalidade da norma.

2.1- DO ART. 21 DA PROPOSITURA

De acordo com o art. 21 do presente projeto de lei, o Executivo estará autorizado a transpor dentro de um mesmo programa, no âmbito de um mesmo órgão, até o limite de 10% da despesa fixada para o exercício. Vejamos:

Art 21. Fica o Poder Executivo, observadas as normas de controle e acompanhamento da execução orçamentária, autorizado a transpor recursos entre atividades e projetos de um mesmo programa, no âmbito de cada órgão, até o limite de 10% (dez por cento) da despesa fixada para o exercício.

Executivo a gastar os recursos arrecadados para manter a administração, pagar os credores e fazer investimentos e **direciona os gastos e as despesas do governo**, indicando qual será o orçamento público disponível para o próximo ano.





Nesse aspecto, devemos salientar que, conforme a CF/88 (art. 167, VI), a transposição requer autorização legislativa. Trata-se, conforme a Doutrina, do princípio da vedação do estorno.

Nessa linha de ideias, é importante colacionar o conceito de transposição: “se refere à mudança entre categorias programáticas de um mesmo órgão orçamentário.”

Ao exigir que a transposição de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro só ocorra quando existir prévia autorização legislativa, o art. 167, VI, da CF/1988 coíbe o desvirtuamento do processo a que foi submetido o orçamento.

Se assim não fosse, o Executivo teria, por exemplo, liberdade irrestrita para realocar recursos entre programas de trabalho de um mesmo órgão (transferência) sem prévia autorização Legislativa, o que esvaziaria, em parte, a competência da Edilidade de dispor sobre o orçamento (art. 48, II, da CF/1988).

Assim, observando a jurisprudência da Suprema Corte, é possível que a autorização para a transposição seja realizada no próprio corpo da LDO. Tal autorização prévia tem por espeque evitar transtornos operacionais que retirem a agilidade que a Administração necessita, já que não será necessário uma autorização específica para toda realocação orçamentária.

Nesse sentido:

Lei estadual 503/2005, do Estado de Roraima, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2006 (...). Permitidos a transposição, o remanejamento e a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, desde que mediante prévia autorização legislativa, no caso substantivada no dispositivo impugnado (da LDO) (...). (STF, ADI 3.652, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 19-12-2006, Plenário, DJ de 16-3-2007

Na mesma senda, o E. TCE/SP, além de realçar a necessidade de prévia autorização, seja lei de diretrizes orçamentárias (LDO) ou seja diploma específico





como requisito para a realização de transposições, tem orientado que essa autorização seja moderada (Comunicado SDG nº 18/2015)².

Assim, considerando a estipulação do percentual em 10% do total de despesa, opina-se para que seja realizado um sopesamento do mesmo, a fim de atender a orientação do TCE/SP.

A fim de subsidiar Vossas Excelências, pelo mérito, a análise do percentual, informamos a existência do artigo³ intitulado **Transposição, Remanejamento e Transferência Orçamentária. Possibilidade de autorização na lei de diretrizes orçamentárias (LDO)**, de autoria de Flavio Corrêa de Toledo Jr., assessor técnico do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, no qual é defendido que o percentual de 10% é moderado.

Caso seja oportuno, que o presente percentual seja analisado em conjunto com a Diretoria Financeira da Casa.

3 – DO ASPECTO FORMAL

3.1 – PRAZO PARA ENVIO

A Lei Orgânica de Jundiaí – art. 72, XXXIII, “b”, c/c o art. 131, § 1º -, fixa, até 15 de abril de cada ano, o prazo para que o Executivo envie à Câmara Municipal o projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO. A proposta, consoante se infere da leitura do protocolo (fls. 02), foi encaminhada no prazo, vez que foi recebida em 11 de abril.

Assim, a proposta deverá ser devolvida para sanção do Executivo até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (07/2023).

3.2 – DO RESPEITO A LEI RESPONSABILIDADE FISCAL

Merece destaque a observância à Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, que “estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências”.

2 - Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual%20de%20Planejamento%20Pu%CC%81blico%20%28vf-200121%29.pdf>, acesso aos 18/04/2023.

3 - Disponível em: https://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/downloads/20140425/artigo_transposicoes.pdf, acesso aos 18/04/2023.





Trata-se de lei complementar de caráter nacional, que 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 pena de sanções penais, administrativas e civis, conforme previsto no artigo 73 do mesmo diploma legal.

Assim, o Capítulo II da LRF (Do Planejamento), Seção II (Da Lei de Diretrizes Orçamentárias), artigo 4º e seus parágrafos 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.

Deste modo, considerando o parecer da Diretoria Financeira, órgão técnico da casa, opina-se que o projeto se encontra revestido da condição de legalidade, estando adequado à Lei de Responsabilidade Fiscal e à Lei Federal nº 4.320/64, no que tange às regras de finanças públicas.

3.4 – DOS ANEXOS

Integram o projeto os Anexos:

- I-** de Riscos Fiscais e Providências (fls. 19);
- II-** metas Anuais (fls. 20);





- III- de avaliação do cumprimento das metas fiscais do exercício anterior (fls. 21)
- IV- de Metas Fiscais atuais comparadas com as fixadas nos três exercícios anteriores (fls. 22);
- V- de evolução do patrimônio líquido (fls.23);
- VI- de origem e aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos (fls. 24) ;
- VII- de avaliação da situação financeira e atuarial do RPPS – Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores (fls.25/26);
- VIII- de estimativa e compensação da renúncia de receita (fls. 27);
- IX- de margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado (fls. 28);
- X- evolução total da dívida consolidada – realizada e prevista (fls.29); XI- da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes da LDO (fls. 30);
- XII- de metodologia e memória de cálculo – metas anuais para as receitas (fls.31);
- XIII- metodologia e memória de cálculo para estabelecimento do resultado primário (fls. 31);
- XIV- de metodologia e memória de cálculo das principais fontes de receita (fls. 33/34);
- XV- de Relação de obras em andamento (fls. 35/38); XVI- Relação de Metas e Prioridades (fls. 39/65) e
- XVII- Estimativa de Impacto Orçamentário-financeiro (fls. 70/78)





Tais anexos 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.

4- DO PROCESSO LEGISLATIVO

4.1 – DA AUDIÊNCIA PÚBLICA

Devemos apontar, por pertinente, para a necessidade de realização de audiência pública, consoante prevê o parágrafo único do art. 48, § 1, da LRF.

É oportuna ressaltar a necessidade 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.

Além do mais, 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 (art. 44 da Lei 10.257/01), constituindo momento em que os setores técnicos e representativos de nossa comuna poderão manifestar-se acerca do presente projeto de lei.

Neste caminho, a adoção de um modelo participativo é uma forma de aproximar cidadão dos gastos públicos. Importante destacar que as sugestões propostas não vinculam o Executivo, sendo meramente opinativo, tanto é que não pode qualquer do povo enviar ao Legislativo projeto de lei envolvendo questões





orçamentárias, pois todo projeto sobre o orçamento deve ser oriundo do Executivo.

Assim, considerando a legislação exposta, a audiência pública é condição de validade do processo administrativo em que o projeto está inserido. Caso não seja realizada, o processo estará viciada, pois terá preterido uma formalidade essencial.

4.2 – DAS PROVIDÊNCIAS TÉCNICAS

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

E nos termos do artigo 36, inciso I, parágrafo único da LOJ, 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 o 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.

4.2.1 – DA COMISSÃO E DA VOTAÇÃO

Nos termos do §1 do art. 147 do Regimento Interno, é necessário o encaminhamento do presente projeto a Comissão Mista e Vereadores, para que seja realizado o exame da lei, bem como a emissão do parecer no prazo fatal de 45 dias.





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. 173, R.I).

Considerar-se-á aprovado o presente projeto de lei se alcançar a maioria simples dos Vereadores presentes à sessão, nos termos do art. 44 da L.O.J.

5 - DO ASPECTO FINANCEIRO

A análise técnica da Diretoria Financeira, órgão que tem a competência exclusiva de se pronunciar sobre matérias de cunho contábil e financeiro do Legislativo, que se deu através do Parecer nº 0015/2023 (fls.70/78), esclarece que a propositura se encontra apta à tramitação.

Ressalte-se que o parecer financeiro foi subscrito pela Diretora Financeira, pessoa eminentemente técnica do órgão, em cuja fundamentação se respalda esta Procuradoria 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.

6 – CONCLUSÃO

Diante do exposto, opina-se:

A – Em relação a constitucionalidade e a ilegalidade, não há óbice ao regular tramite do projeto;

B – No que se refere ao art. 21, que seja realizado, pelo mérito, o sopesamento do percentual estipulado previamente pelo Chefe do Executivo, se o caso, com o concurso da Diretoria Financeira da Casa.

Relativamente ao quesito mérito, pronunciar-se-á o soberano Plenário.

QUÓRUM: maioria simples (art. 44, “caput”, L.O.J.).

Jundiaí, 19 de abril de 2023.





Fábio Nadal Pedro

Procurador Jurídico

João Paulo Marques D. de Castro

Procurador Jurídico

Hiago F. C. Evangelista Vieira

Procurador Jurídico

Pedro Henrique O. Ferreira

Chefe do Setor de Projetos

Mariana Coelho do Amaral

Estagiária de Direito

Vinícius Augusto M. N. Soares

Estagiário de Direito

Gabriela Hapuque S. Silva

Estagiária de Direito



