



PROCURADORIA JURÍDICA

PARECER Nº 1136

PROCESSO Nº 5.787/23

PROJETO DE LEI Nº 14.169/23

ASSUNTO: LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)

CONSULENTE: DIRETORIA LEGISLATIVA

**CF/88. PROCESSO LEGISLATIVO. LEIS
ORÇAMENTÁRIAS. LOA.
CONSTITUCIONALIDADE.**

1-RELATÓRIO

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

A propositura encontra-se justificada, bem como instruída com os documentos necessários.

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

2 – FUNDAMENTAÇÃO

A análise da propositura nos remete à necessidade de extremar que o presente projeto de lei se insere no denominado “ciclo orçamentário”, assim entendido como:

*“O ciclo orçamentário é um processo dinâmico e contínuo, com várias etapas articuladas entre si, por meio das quais sucessivos orçamentos são discutidos, elaborados, aprovados, executados, avaliados e julgados. Esse ciclo tem início com a elaboração do **Plano Plurianual (PPA)** e se encerra com o julgamento da última prestação de contas do Poder Executivo pelo Poder Legislativo.*

O [Plano Plurianual \(PPA\)](#), o [Lei de Diretrizes Orçamentárias \(LDO\)](#) e o [Lei Orçamentária Anual \(LOA\)](#) são as três leis que regem o ciclo orçamentário – são estreitamente ligadas entre si, compatíveis e harmônicas. Elas formam um sistema integrado de planejamento e orçamento, reconhecido na Constituição Federal, que deve ser adotado pelos municípios, pelos estados e pela União.

*A elaboração dos projetos de lei do PPA, da LDO e da LOA **cabem exclusivamente ao Executivo**. Em nenhuma esfera o [Poder Legislativo](#) pode*





propor tais leis. No âmbito municipal, por exemplo, **apenas o prefeito** pode apresentar à *Câmara Municipal* os projetos de PPA, LDO e LOA. Os *vereadores* não apresentam tais projetos, mas podem modificá-los por meio de emendas quando estes são enviados ao Legislativo para discussão e votação.” (“Orçamento público: entenda como é definido”, <http://www.politize.com.br/orcamento-publico-como-e-definido/>)

Não se pode olvidar, portanto, que o PPA orienta a LDO e a LDO orienta a Lei Orçamentária Anual, não podendo haver inversão nessa ordem, salvo no caso excepcional do § 1º do art. 72 da Lei Orgânica de Jundiaí, o que não ocorre no caso, já que estamos no terceiro ano do mandato do Chefe do Executivo.

Posto isso, o presente projeto de orçamento público encontra respaldo na Lei Municipal n. Lei 9.975/23 (LDO) e na Lei Municipal 9673/21 (PPA). Por isso, atende ao disposto no §2º do art. 165 da CF/88, já que existe compatibilidade entre a LOA e a LDO, conforme o anexo “compatibilidade com a LDO” e o parecer da Diretoria Financeira desta Casa.

Além disso, o projeto em tela atende as disposições contidas no § 5º do art. 165 da Constituição Federal, combinado com os arts. 72 e 129 da LOM, e também ao disposto nas Portarias Interministeriais STN nº 163, de 4 de maio de 2001 e suas alterações/anexos, que dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e dá outras providências¹ e na Relação das Metas e Prioridades previstas na LDO.

Art. 72 - (...)

XXXIII – enviar à Câmara Municipal os seguintes projetos de lei nos respectivos prazos:

- a) plano plurianual: até 31 de agosto do primeiro ano de mandato;
- 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;

Cabe alertar para os prazos de aprovação das leis orçamentárias, previstos no art. 131, da LOM:

Art. 131. Os projetos de lei relativos ao orçamento anual, ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e aos créditos adicionais serão

¹<https://www.fnpe.gov.br/index.php/ acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3481-portaria-interministerial-n%C2%BA-163-de-04-de-maio-de-2001#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20normas%20gerais%20de,Munic%C3%Adpios%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias.>





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;

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)

À luz do art. 176, § 2º, do RI, outrossim, a lei orçamentária deverá ser votada até o encerramento da sessão legislativa, sob pena da Câmara não entrar em recesso até sua votação final:

Art. 176 - (...)

§ 2º . A Câmara funcionará, se necessário, em sessões extraordinárias, de modo que o orçamento esteja concluído até o encerramento da sessão legislativa. Caso tal não ocorra, a Câmara não entrará em recesso até sua votação final.

Deste modo, opina-se que o projeto em tela atende as disposições contidas no § 5º do art. 165 da Constituição Federal, combinado com os arts. 72 e 129 da LOM, e também ao disposto nas e suas alterações/anexos, que dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e dá outras providências² e na Relação das Metas e Prioridades previstas na LDO.

2.1 – DAS NORMAS DA CF/88

De acordo com o art. 165, §5, da CF/88, a Lei Orçamentária deveria ser composta pelo orçamento fiscal, do orçamento de investimento das empresas cujo Município possua maioria do capital social com direito a voto, bem como do orçamento de investimento.

Neste aspecto, a norma atende ao comando constitucional, já que esta instruída com os citados orçamentos, conforme se depreende dos arts. 2, 3, 5 e 6, bem como de seus anexos.

²<https://www.fnpe.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3481-portaria-interministerial-n%C2%BA-163-de-04-de-maio-de-2001#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20normas%20gerais%20de,Munic%C3%Adpios%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias.>





Além disso, estipula a CF/88 que o gasto com a saúde será fixado de acordo com a lei complementar – art. 198, §3, I. Coube a LC 141/12 a referida função.

Nos termos do art. 7 da citada LC, o Município deverá anualmente aplicar 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 § 3 do art. 159, todos da CF/88.

Assim, de acordo com o entendimento da Diretoria Financeira, o valor a ser aplicado com gastos na Saúde ficará em torno de R\$ 832.757.900,00 ou 27,61% da receita estimada (R\$ 3.016.414.760,00), acima do que dispõe os ditames constitucionais, que exigem uma aplicação de, no mínimo, 15% (quinze por cento) da receita de determinados impostos e de transferência para a manutenção dos gastos com a Saúde.

Em relação ao gasto com a Educação, dispõe a CF/88 (art. 212), que o Município deverá aplicar no mínimo vinte e cinco por cento da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Neste caminho, o percentual a ser aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino básico ficará em torno de R\$ 835.742.860,00 ou 27,71% da receita estimada (R\$ 3.016.414.760,00), acima, portanto, do que a legislação determina, nos termos do parecer da Diretoria Financeira.

Assim sendo, opina-se que o presente projeto de lei atende as referidas normas constitucionais.

2.2 – DA LEI 4.320/64

Segundo o art. 2 da Lei 4.320/64, integrará a Lei Orçamentária:

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

II - Quadro demonstrativo da Receita e Despesa segundo as Categorias Econômicas;

III - Quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação

Além disso, deve ser acompanhada de:

I - Quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais;

II - Quadros demonstrativos da despesa;





III - Quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do Governo, em termos de realização de obras e de prestação de serviços.

De acordo com art. 7 do projeto, a lei está integrado e acompanhada pelo sumário e quadros necessários. Assim, opina-se pela legalidade da norma,

2.3 – DA LC 101/00

De acordo com o art. 5 da LC 101/00:

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 - conterà, 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 - conterà 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.

Nesse passo, o projeto debatido observa o referido artigo, já que possui as metas fiscais em anexo, está acompanhado do documento a que se refere a CF/88, bem como possui reserva de contingência (art. 2 do projeto).

Sob essa perspectiva, opina-se pela legalidade.

2.4 – DA TRAMITAÇÃO

A proposição encontra-se revestida das formalidades legais dispostas na Constituição da República (artigo 165 e seguintes), na Lei Orgânica de Jundiaí (artigo 128 e seguintes), e disposições aplicáveis à espécie e, portanto, apta a tramitar pela Casa, observadas as disposições regimentais pertinentes (artigos. 171 a 178, R.I.).





De se observar que a Comissão Mista (integrada por membros das Comissões de Justiça e Redação e de Finanças e Orçamento) de que trata o art. 171, § 1º do Regimento Interno, tem atuação de relevo na tramitação da matéria, eis que somente a esse órgão colegiado poderão ser ofertadas emendas (art. 171, § 2º, R.I.), em número máximo de 10 (dez) por vereador.

O pronunciamento da Comissão sobre as emendas será conclusivo, salvo se 2/3 (dois terços) da Câmara requerer a votação em Plenário da emenda rejeitada na Comissão (art. 171, § 3º R.I.).

Art. 171 - (...)

§ 1o . Instruídas com o parecer da Consultoria Jurídica, as propostas serão encaminhadas a uma comissão mista de Vereadores, integrada pelos membros das Comissões de Justiça e Redação e Economia, Finanças e Orçamento, para examinar os projetos e sobre eles emitir parecer, no prazo de 45 dias.

§ 2o . As emendas, em número máximo de 10 (dez) por vereador, só poderão ser oferecidas na comissão mista.

§ 3o . A emenda não acolhida na comissão mista considerar-se-á rejeitada pela Câmara Municipal, salvo se dois terços dos membros desta requererem sua votação em Plenário

O Supremo Tribunal Federal na *ADI n° 973-7/AP* destacou que “ o poder de emendar – que não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis – qualifica-se como prerrogativa deferida aos parlamentares, que se sujeitam, no entanto, quanto ao seu exercício, às restrições impostas, em ‘*numerus clausus*’, pela Constituição Federal”.

Logo, as emendas ao projeto de lei do orçamento somente poderão ser aprovadas caso sejam compatíveis com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, nos termos do art. 166, § 3º, I, da CF/88, c/c o art. 131, § 3º, letra “a” da LOM, indicando os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesas, excluídas as anulações que incidam sobre dotações de pessoal e seus encargos, serviços da dívida, e transferências tributárias constitucionais.

Informamos ainda, que por se tratar de verbas vinculadas constitucionalmente, as verbas destinadas à Educação e à Saúde (verbas “carimbadas”) não poderão ser emendadas para menor, por força de limite constitucional. Todavia, poderão receber emendas para aumentá-las, desde que obedecidas as regras constitucionais.





Poderão ainda ser ofertadas emendas que sejam relacionadas com correção de erros ou omissões, ou com os dispositivos do texto do projeto de lei (art. 166, § 3º, incisos e letras da Constituição Federal c/c o art. 131, § 3º, letras e números da Lei Orgânica do Município de Jundiaí).

Com relação às emendas a serem formuladas pelos Srs. Edis, estas deverão ser submetidas à Comissão Mista, nos termos do Regimento Interno da Câmara - art. 171, §§ 1º, 2º e 3º.

Sugerimos, outrossim, que as emendas apresentadas sejam orientadas tecnicamente pela Diretoria Financeira da Casa, que poderá, dentro de seu âmbito de atuação, ofertar diretrizes de como as mesmas deverão ser elaboradas e ofertadas sob o aspecto formal e material, para futura compatibilização, em caso de aprovação das emendas, com o texto da nova lei orçamentária.

Reiteramos o alerta no sentido de que somente serão admitidas emendas ao projeto de lei do orçamento condicionadas à compatibilidade com o Plano Plurianual 2021/2025 (PL 13477) e a LDO correlata.

Alexandre de Moraes aponta os requisitos para procedibilidade das emendas ao projeto de lei orçamentária:

*“As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas presentes três requisitos. O **primeiro** exige a compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. **Além disso**, as emendas deverão indicar os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre: dotações para pessoal e seus encargos; serviço da dívida; transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal. Por fim, o **último** requisito exige que as emendas apresentadas sejam relacionadas com a correção de erros ou omissões ou com os dispositivos do texto do projeto de lei. Em relação às emendas destinadas à alteração do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, somente poderão ser aprovadas se compatíveis com o plano plurianual.”*

(MORAES, Alexandre de, **Direito constitucional - Alexandre de Moraes**. - 13. ed. - São Paulo: Atlas, 2003, p. 575)

Por fim, é importante ressaltar que deve ser observados os termos dos artigos 172 a 178 do Regimento Interno, inclusive no que diz respeito ao início do recesso legislativo, que não poderá ocorrer até que o orçamento tenha a sua votação final (art. 176, § 2º, R.I.).





2.5 – DA REJEIÇÃO

O projeto de lei orçamentária anual pode, em tese, ser rejeitado situação que levaria a aplicação do art. 166, § 8º, da CF/88, c/c o art. 131, § 7º, da L.O.M³. Considerando os problemas decorrentes de eventual rejeição da LOA, José Afonso da Silva destaca que tal “só deve ser praticado em situação de extrema de proposta distorcida, incongruente e impossível de ser consertada por via de emendas, dadas a limitações desta” (2005, p. 540)

Carlos Alberto de Moraes Ramos Filho entende que na hipótese de rejeição da LOA, “a solução para contornar o problema da ausência de lei orçamentária seria o Poder Executivo prorrogar o orçamento do exercício financeiro recém-encerrado e solicitar autorização do legislativo para abertura de créditos adicionais, conforme o caso.” (2017, p. 540)

Por isso, apesar de ser possível a rejeição total do projeto ora debatido, opina-se que tal medida só seja adotado em caso excepcional.

2.6 – DO CRÉDITO ADICIONAL

Consta no projeto a autorização do art. 4º da proposta, para realização de abertura de créditos suplementares (Artigo 7º, da Lei 4320/64), até o limite de 6% (seis por cento) do total da despesa fixada no projetado art. 1º, cumpre esclarecer que a previsão é constitucional e legal, conforme o art. 165, § 8º da C.F⁴., c/c o art. 129, § 2º da LOM⁵.

Observamos que o disposto no artigo 4º está em consonância com a Lei Complementar Federal nº 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal – e com a Lei Federal 4.320/64, que institui normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

3 Art. 131 (...) § 7º . Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.

4 Art. 165 - (...) § 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.

5 Art. 129 - (...) § 2º . A lei orçamentária anual não conterá dispositivos estranhos à previsão da receita e à fixação das despesas, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratações de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, nos termos da lei.





De se acrescentar, ainda, que o art. 167, inc. V, da Carta da Nação, c/c o art. 132, inc. V, da Carta de Jundiaí, veda a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa, ou “referendum”, e sem indicação dos recursos correspondentes.

À autorização contida no art. 4º da proposta somente poderá ocorrer se atendido o disposto no art. 43 da Lei federal 4.320/64, nestes termos:

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa. (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I - o superavit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.

§ 2º Entende-se por superavit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.

§ 3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.

§ 4º Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-á a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício.

Por fim, de acordo com o art. 20 da LDO, a Lei Orçamentária deve estabelecer os limites para a abertura do crédito suplementar. Por isso, opina-se que seja realizado uma análise se o percentual estipulado atenderá o interesse público.

2.7 – DA AUDIÊNCIA PÚBLICA

Nos termos do parágrafo único do artigo 48 da LRF, o presente projeto deverá ser discutido em audiência pública, com os respectivos gestores municipais, obedecendo-se para tanto, os termos regimentais.

Após a realização da audiência, e devidamente instruído com o parecer da Comissão Mista, o projeto de lei orçamentária será incluído na Ordem do Dia para ser apreciado em uma única discussão e votação (art. 173 do R.I.), considerando





se aprovado se alcançar os votos favoráveis da maioria simples dos vereadores presentes à sessão.

Pelo exposto, opina-se pela realização da audiência pública.

2.8 – 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 51/2023, esclarece que a propositura se encontra apta à tramitação, já que obedece os ditames legais e constitucionais.

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.

3- CONCLUSÃO

Diante do exposto, exclusivamente sob o espectro jurídico, entendemos que inexistem quaisquer óbices a regular tramitação do projeto de lei, porquanto constitucional e legal.

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

DAS COMISSÕES A SEREM OUVIDAS:

Nos termos do inciso I do art. 139 do Regimento Interno, sugerimos a oitiva da Comissão Mista de Vereadores, conforme o art. 171, §1 do Regimento Interno.

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

Jundiaí, 16 de outubro de 2023





João Paulo Marques D. de Castro

Procurador Jurídico

Vinícius Augusto M. N. Soares

Estagiário de Direito

Gabriela Hapuque S. Silva

Estagiária de Direito

Fernanda R.P de Godoi

Estagiária de Direito

