



**CONSULTORIA JURÍDICA
PARECER Nº 1.250**

PROJETO DE LEI Nº 12.027

PROCESSO Nº 74.976

De autoria do **PREFEITO MUNICIPAL (PEDRO BIGARDI)**, o presente projeto de lei dispõe sobre as diretrizes para elaboração da Lei Orçamentária de 2017 e dá outras providências.

A propositura encontra sua justificativa às fls. 212, e é composta dos seguintes Capítulos: **1)** disposições preliminares; **2)** das prioridades e metas da administração pública do município; **3)** da estrutura e a organização dos orçamentos; **4)** das diretrizes para a elaboração e execução dos orçamentos do Município e suas alterações e disposições relativas à dívida pública municipal; **5)** das disposições relativas às despesas do Município com pessoal e encargos sociais; **6)** das disposições sobre alterações na legislação tributária do Município e **7)** das disposições gerais. Relativamente aos anexos, estão em consonância com a padronização instituída pela Portaria 533, de 22/09/2014, da Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda, conforme apontamento na justificativa do Executivo.

Em fase preliminar, os autos foram encaminhados à Diretoria Financeira da Casa para providenciar prévia análise técnica, circunstanciada e planejada, no sentido de indicar, justificadamente, se o projeto atende os termos/parâmetros da Lei de Responsabilidade Fiscal.

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 0031/2016, (fls. 213/223), conclui, a final, **que o presente projeto de lei atende perfeitamente aos ditames da Legislação vigente** (Constituição Federal (art. 165, § 2º), Constituição do Estado de São Paulo (art. 174, § 2º) - Lei de Responsabilidade



Câmara Municipal de Jundiaí
São Paulo

Fiscal - Lei Complementar Federal nº 101/00 (art. 4º) – Lei Federal 4.320/64 e Lei Orgânica de Jundiaí – art. 128, II e § 2º).

Também afirma que o presente projeto de lei poderá receber emendas desde que sejam compatíveis com o Plano Plurianual 2014/2017 (Lei 8.091, de 25 de novembro de 2013). Ressalte-se que o parecer financeiro foi subscrito pelo Diretor Financeiro 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.

1. A Lei Orgânica de Jundiaí - art. 131, § 1º, II, “b” -, estabelece como prazo devolução para sanção da LDO ao Executivo até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (17 de julho), e está em consonância com o prazo do art. 165, § 9º da Constituição da República, que se reporta à lei complementar federal para o envio das propostas orçamentárias para as respectivas Casas Legislativas. Com efeito, a leitura do dispositivo contido na Lei Orgânica de Jundiaí (art. 131, § 1º), não poderá ser feita exclusivamente à luz do que preceitua a Constituição da República (art. 165, § 9º, CF., c/c o art. 35, § 2º, incs. I, II, III do ADCT), em face de o artigo 29 da “Magna Carta” dispor que o Município reger-se-á por Lei Orgânica própria, obedecidos aos ditames da Constituição Federal e a do respectivo Estado.



2. Ora, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Paulista, prevê em seu artigo 39 e incisos que, até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, da C.F., os prazos de envio da LDO será de até oito meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (17.07/2016). A referida norma é a Lei Complementar Federal nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal - que, entretanto, em nada alterou a questão prazo para envio da peça orçamentária. Assim, prevalece o entendimento no sentido de que o envio da proposta orçamentária dar-se-á até três meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

3. Para concluir, o projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias foi enviado no prazo constitucional. **Por sua vez, o envio da proposta orçamentária poderá se dar conforme o disposto no artigo 6º do projeto da LDO**, uma vez que a Lei Orgânica de Jundiaí remeteu seu entendimento aos prazos da lei federal, não dizendo qual regra adotaria: a do ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal ou da Constituição Paulista. Isto posto, onde o legislador não restringiu não cabe ao intérprete restringir. Ante a lacuna legislativa, o Chefe do Executivo poderia adotar tanto o prazo da Carta Federal, como da Carta Paulista, aliás, como fez, ou seja, **o envio da proposta orçamentária até o dia 30 de setembro de 2016, nos termos do artigo 39, inciso II, do ADCT da Constituição do Estado de São Paulo, para que a mesma seja apreciada e devolvida para sanção até o encerramento da sessão legislativa (22.12.2016)**¹, mesmo porque foi objeto de veto por parte da Presidência da República o § 7º, do art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal, que determinava o prazo de até o “dia quinze de agosto de cada ano”.

¹ Conforme dispõe o art. 36 da LOM, com redação alterada pela Emenda à LOJ nº 45, de 09/05/2006; e 65, de 13 de maio de 2015.



II – Da Lei Complementar de Responsabilidade Fiscal - LRF.

4. Merece destaque a observância à Lei Complementar 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*”. 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 nº 2.848/1940 – Código Penal -; Lei nº 1079/1950; Decreto Lei nº 201/67 (Responsabilidade de Prefeitos e Vereadores); Lei nº 8.429/2, e demais normas pertinentes.

5. 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.

6. De se notar que a Lei de Diretrizes Orçamentárias 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.

7. Ante o exposto, entende esta Consultoria 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

a) Emendas de Competência da Mesa da Câmara Municipal.

8. Necessário ressaltar que por força de disposição constitucional, se não houver previsão expressa na LDO, são vedadas várias atividades financeiras decorrentes de atos administrativos, típicas do Poder Legislativo, tais como programas, projetos, despesas com pessoal e outros (art. 169 e seus acessórios, CF). Assim, caso entenda necessário e se encontre nos planos de administração desta Casa de Leis, a **Mesa Diretora do Legislativo poderá ofertar emendas com previsão dos objetivos envolvendo obras de reforma, ampliação ou construção, aquisição de bens e/ou produtos ou contratações, assim como programas ou projetos envolvendo contratação de pessoal e concessão de vantagens aos servidores.**

b) Emendas de Competência dos Srs. Vereadores.



9. Alertamos os Edís que as emendas a serem formuladas deverão ser coerentes com o programa apresentado, através de substituição de ações e não através de novos objetos. Assim, sugerimos que a **apresentação e confecção de emendas seja orientada tecnicamente pela Diretoria Financeira da Casa, que poderá, dentro de seu âmbito de atuação, ofertar diretrizes de como as mesmas deverão ser elaboradas considerado seu aspecto formal e material.**

10. Todavia, se assim não entenderem, Mesa Diretora e os Nobres Edís, *as propostas acessórias de alterações que forem ofertadas fora dos novos padrões*, por incompatibilidade técnica resultante de vício formal ou mesmo material, correrão o risco de não serem compatibilizadas, se aprovadas. **Pelos motivos apresentados, sugerimos que a Presidência da Casa dê ciência dessa nossa manifestação aos Srs. Membros do Legislativo.**

11. As leis relativas à isenção e/ou redução tributária em vigor ou a serem apresentadas, para que adquiram eficácia, a critério dos interessados, podem ser objeto de emenda à L.D.O., para assegurar previsão no orçamento do próximo exercício financeiro (2017). **Contudo, por se tratar de renúncia de receita, a emenda deverá indicar a forma de recomposição da mesma (art. 14, inc. II, LRF).**

12. No mais, poderão ser apresentadas emendas sobre as necessidades locais, respeitados os limites constitucionais, lembrando sempre que a LDO, por força da Lei de Responsabilidade Fiscal, deixou de ser simples previsão de metas e prioridades da administração, consoante dispõe o art. 165, § 2º, C.F., realizadas de acordo com a possibilidade e oportunidade.



administrativa, passando a ser norma de caráter instrumental de elaboração e execução orçamentária.

13. Finalizando o tema emendas, de se ressaltar que as propostas acessórias (emendas) ofertadas deverão guardar consonância com o Plano Plurianual-PPA 2014/2017 – Lei 8.091, de 25 de novembro de 2013 - e com a Lei Complementar Federal nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal. **Assim, adotando como forma de orientação a manifestação da Diretoria Financeira contida às fls. 223, as emendas de competência da Mesa da Câmara e dos Senhores Vereadores, deverão ser apresentadas igualmente ao PPA, se não previstas, proporcionando, assim, a sua alteração. Caso contrário as emendas da Mesa e dos Vereadores não contempladas ou não incluídas no PPA, conforme já dito, padecerão de ilegalidade e inconstitucionalidade. As alterações ao PPA deverão ser ofertadas ao mesmo tempo com as emendas à LDO, devendo aquelas (emendas ao PPA) serem votadas em primeiro lugar, para que se possa apreciar as emendas à LDO.**

DO PROCESSO LEGISLATIVO

Audiência Pública – Art. 48, parágrafo único, LRF.

14. 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 Secretário 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 de áudio e vídeo com



pronunciamentos da audiência pública, que deverão instruir os autos do presente projeto.

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 Silva², o direito de participação popular, visando à tutela do interesse público³.

15. Assim, em consonância com o artigo 14, inciso X da Lei Orgânica, compete privativamente à Câmara convocar os Secretários 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.**

² *Direito Constitucional*. 11ª edição. São Paulo: Malheiros.

³ 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.



16. Poder-se-ia alegar que os Secretários só são ouvidos em sessão extraordinária específica. Ocorre que a Lei de Responsabilidade Fiscal determina a realização de audiência pública. 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 Secretário 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.**

Providências de ordem técnica legislativa:

17. **Sugerimos à Presidência da Casa dar ciência aos Srs. Vereadores de nossa orientação contida nos itens 09, 10, 11 e 15 deste Parecer.**

18. **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.).**

19. Ressaltamos, ainda, que a presente proposição deverá ser aprovada até o dia 17 de julho de 2016, sob pena de não se interromper a sessão legislativa, ou seja, adentrará no recesso legislativo até a sua apreciação (art. 57, § 2º, CF, c/c o inc. II, do § 2º, do art. 35 do ADCT; art. 39, inc. I, do ADCT da Constituição Paulista, e parágrafo único do art. 36 da LOM). Assim, conclui-se que o projeto da LDO não admite rejeição. Outro motivo para a aprovação do projeto da LDO, diz respeito ao



Câmara Municipal de Jundiaí
São Paulo

tempo hábil para a elaboração da futura lei orçamentária anual, uma vez que aquela depende desta.

É o parecer.

Jundiaí, 02 de maio de 2016.



Fábio Nadal Pedro
Consultor Jurídico

Ronaldo Salles Vieira
Ronaldo Salles Vieira
Consultor Jurídico



Douglas Alves Cardoso
Estagiária de Direito