



**CONSULTORIA JURÍDICA
PARECER Nº 1.364**

PROJETO DE LEI Nº 12.113

PROCESSO Nº 76.218

De autoria do **PREFEITO MUNICIPAL (PEDRO BIGARDI)**, o presente projeto de lei tem por finalidade fixar o Orçamento Público para o Exercício de 2017, cuja previsão de receita e despesa é estimada em **RS 2.193.946.200,00** (*dois bilhões, cento e noventa e três milhões, novecentos e quarenta e seis mil e duzentos reais*), compreendendo as receitas e despesas do Executivo, órgãos da Administração direta e indireta e do Legislativo.

A proposição é composta de oito artigos, vem em quatro volumes, está justificada às fls. 560/651, contém os demonstrativos e anexos estabelecidos pela Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, e se apresenta compatível com o Plano Plurianual para o quadriênio 2014/2017 e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2017.

É o relatório.

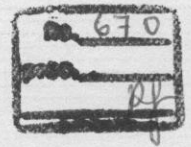
PARECER:

I - PRELIMINARMENTE

Em caráter preliminar salientamos que entendemos pertinente a realização de *audiência pública* na fase de elaboração da peça orçamentária por parte do Poder Executivo, nos termos do parágrafo único do art. 48 da LRF, e da LDO/2017 - Lei Municipal 8.696, de 12 de julho de 2016 – art. 11 – que faz previsão nesse sentido, sendo que nos autos não há documento que comprove a sua realização.

O presente projeto de lei, após autuado, foi encaminhado à Diretoria Financeira da Casa para análise sob o aspecto financeiro contábil, em face da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Diretoria Financeira às fls. 652/668, através do Parecer nº 0055/2016, evidencia que:



- 1) O Projeto de Lei atende as disposições contidas no § 5º do art. 165 da Constituição Federal, combinado com o artigo 129 da Lei Orgânica do Município de Jundiaí, bem como as disposições contidas na Lei Municipal 8.686, de 12 de julho de 2016 (LDO 2017);
- 2) Contém os demonstrativos e anexos estabelecidos pela Lei Complementar federal 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal; pelas portarias da Secretaria do Tesouro Nacional, com as codificações estabelecidas pela Portaria Interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001 e alterações posteriores, da Secretaria do Tesouro Nacional e da Secretaria de Orçamento Federal; Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999 e alterações posteriores, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; e nas Instruções n. 02/08 – Área Municipal, do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e alterações posteriores, e
- 3) apresenta compatibilidade com as diretrizes e metas do Plano Plurianual para o quadriênio 2014-2017 - Lei 8.091, de 25 de novembro de 2013.

Depreende-se da análise circunstanciada da Diretoria Financeira, que a peça orçamentária está em consonância com as normas e diplomas legais citados, atendendo ao disposto no art. 51 da Lei Complementar Federal nº 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

Também esclarece, às fls. 663, no que concerne à possibilidade de o projeto receber emendas, que *este fato poderá ser perfeitamente realizado, desde que se observe o disposto na Constituição Federal, art. 166, § 3º, que disciplina a matéria*. Ressalte-se que o parecer financeiro foi subscrito pelo Diretor Financeiro da Casa 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

O presente projeto de orçamento público obedeceu ao prazo estipulado no art. 6º da Lei Municipal nº 8.686, de 12 de julho de 2016 – Lei de Diretrizes Orçamentárias. Com relação à conformidade do projeto de lei orçamentária com o **Plano Plurianual-PPA para o quadriênio 2014/2017 – Lei 8.091, de 25 de novembro de 2013** -, nos reportamos ao disposto no art. 10 da Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem como à justificativa, às fls. 560. Não se pode olvidar que o PPA orienta a LDO e a LDO orienta a Lei Orçamentária Anual, não podendo haver inversão nessa ordem. Então, podemos afirmar que o projeto em tela atende as disposições contidas no § 5º do art. 165 da Constituição Federal, combinado com o art. 129 da Carta de Jundiaí, e também ao disposto nas Portarias Interministeriais STN nº 163, de 4 de



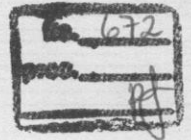
maio de 2001 e alterações posteriores, que dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e dá outras providências e na Relação das Metas e Prioridades previstas para 2017, que faz parte integrante da LDO e do Anexo a que se refere ao art. 6º do PPA.

II - DO PROJETO

1. 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, conforme consta da justificativa de fls. 560/651, e portanto, apta a tramitar pela Casa, observadas as disposições regimentais pertinentes (artigos. 171 a 178, R.I.).

2. 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.).

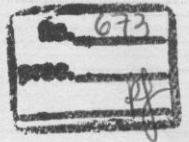
3. As emendas ao projeto de lei do orçamento somente poderão ser aprovadas caso sejam compatíveis com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, nos termos do art. 166, § 3º, I, da Carta da República, c/c o art. 131, § 3º, letra "a" da Lei Maior local, indicando os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesas, excluídas as emendas 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 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). Esta Consultoria assevera que, por força da Lei de Diretrizes Orçamentárias, não se admite que a proposta orçamentária para o exercício de 2017 fique alijada de critério de correção, se o caso. O mesmo se pode dizer com relação ao percentual para abertura de créditos adicionais suplementares (art. 4º do projeto) que não poderá ser simplesmente suprimido, mas, se for o caso, aumentado ou diminuído, observando-se, no que couber, o disposto na Lei Municipal 8.686/2016 – LDO/2017, e os princípios constitucionais da razoabilidade e da proporcionalidade.



4. Quanto à autorização contida nos parágrafos e incisos do art. 4º da proposta, para realização de operações de crédito por antecipação de receita, cumpre esclarecer que a previsão é perfeitamente constitucional e legal, conforme o art. 165, § 8º da C.F., c/c o art. 129, § 2º da L.O.M. Com efeito, o disposto no artigo 4º está em total 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. 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. Conforme já dito, a Diretoria Financeira da Casa, informa através de seu parecer que o projeto de lei, sob o aspecto financeiro/contábil, área de sua análise, se encontra em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

5. O projeto de lei orçamentária anual pode, “**em tese**”, ser rejeitado em face do que dispõe o art. 166, § 8º, da C.F., c/c o art. 131, § 7º, da L.O.M.. Todavia, tendo em vista o princípio da unidade da Constituição, onde os artigos da Lei Fundamental não podem ser interpretados isoladamente, é questionável a hipótese da rejeição total ou de oposição de veto total à lei orçamentária, posto que em decorrência do princípio invocado (Unidade da Constituição), depreende-se que **a rejeição ou o veto somente poderá ser adotado parcialmente e não totalmente, uma vez que as dotações de pessoal e seus encargos, os serviços da dívida, as transferências tributárias constitucionais, a dotação da educação e da saúde, por serem intocáveis, deverão constar na lei se aprovada ou vetada parcialmente, pois constituem dotações obrigatórias sem as quais não poderá o Município atuar no exercício financeiro. E mais, se houver rejeição ou veto total ao orçamento, não será possível a abertura de créditos adicionais suplementares ou especiais, uma vez que estes têm como pressuposto a existência de uma lei orçamentária, ainda que aprovada ou vetada em condições parciais.** Contudo, se ocorrer o fato noticiado (rejeição ou veto total), o tema deverá ser decidido em sede do Poder Judiciário.

6. Recomenda-se à douta **Comissão Mista** que atente para o fato de a proposta orçamentária observar o art. 212 da Magna Carta, que obriga o Município a aplicar, anualmente, nunca menos de 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Note-se que **os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar** (art. 211, § 2º, C.F.). **O estudo financeiro, às fls. 657 (Parecer da Diretoria Financeira), observa que a aplicação na Educação prevista dentro do orçamento para o exercício financeiro de 2017, no quadro das despesas por função de governo mostra de maneira simplificada o percentual de 24,67% a ser aplicado na Educação, não correspondendo ao valor**



mínimo previsto na Constituição Federal (25%), mas esclarece que para se obter o percentual previsto na CF, têm-se que reportar às fls. 568/576 do projeto, que mostra quais as receitas resultantes de impostos que irão compor o índice necessário à composição do índice correto. De sua análise concluiu-se que o percentual aplicado ficará em 31,85%, consoante determina a legislação em vigor. Assim, nestes termos, o índice será alcançado. Reitere-se que a verba de educação não poderá ser reduzida através de emenda.

6.1 Idêntico cuidado deverá ter a Comissão com relação a aplicação do índice obrigatório de aplicação na área da Saúde, por força da Emenda Constitucional nº 29 de 14/09/2000, que alterou a redação dos art. 198 da Constituição Federal, reportando-se à observância do disposto nos artigos 156, 158 e 159, I, "b" e § 3º daquela Carta. Nesse aspecto a Diretoria Financeira (fls. 657) aponta que o percentual a ser aplicado (22,32%) atende aos ditames constitucionais. Reitere-se que a verba da saúde não poderá ser reduzida através de emenda.

6.2 Quanto à autorização contida no art. 4º da proposta (possibilidade de abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 10% do total das Despesas), se concretizada a medida, o valor do orçamento será acrescido da importância de R\$ 219.394.620,00 (duzentos e dezenove milhões, trezentos e noventa e quatro mil e seiscentos e vinte reais), apontando que esse acréscimo somente poderá ocorrer se atender o disposto no art. 43 da Lei federal 4.320/64, nestes termos:

Lei nº 4.320 de 17 de Março de 1964

Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

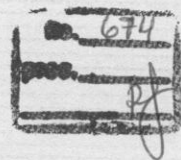
(...)

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: (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

II - os provenientes de excesso de arrecadação; (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)



III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei; (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las. (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

§ 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. (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

§ 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. (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964) (Vide Lei nº 6.343, de 1976)

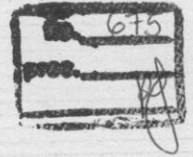
§ 4º Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-a a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício. (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

(...)

7. 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. **Sugere esta Consultoria, que a Mesa Diretora da Câmara avalie a necessidade ou não da apresentação de emendas para os programas previstos em sede de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), para o Legislativo, a fim de que aqueles não fiquem despojados da competente previsão orçamentária.**

7.1 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.

8. Nos termos do **parágrafo único do artigo 48 da LRF**, o presente projeto deverá ser discutido em audiência pública, com os respectivos secretários 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 como item único (art. 173 do R.I.) na Ordem do Dia para ser apreciado em única discussão e votação, considerando-se




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

9. Deverão ainda 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.).


S.m.e.

Jundiaí, 17 de outubro de 2016.



Fábio Nadal Pedro
Consultor Jurídico

Ronaldo Salles Vieira
Ronaldo Salles Vieira
Consultor Jurídico



Elvis Brassaroto Aleixo
Estagiário de Direito