



Câmara Municipal de Jundiaí
São Paulo

PROCURADORIA JURÍDICA
PARECER Nº 148

PROJETO DE LEI Nº 12.246

PROCESSO Nº 77.749

De autoria do **PREFEITO MUNICIPAL (LUIZ FERNANDO MACHADO)**, o presente projeto de lei estabelece a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2018.

A propositura encontra sua justificativa às fls. 40/41, 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 e execução 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. Relativamente aos anexos, estão em consonância com a padronização instituída pela Portaria 403, de 28 de junho de 2016, da Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda, conforme apontamento na justificativa do Executivo (fls. 41 *in fine*).

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 0011/2017, de 5 de maio p.p. (fls. 42/53), conclui, a final, **que o presente projeto de lei atende perfeitamente aos ditames da Legislação vigente** (Constituição Federal, Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar Federal nº 101/00 – Lei Federal 4.320/64 e Lei Orgânica de Jundiaí).

Também afirma que o presente projeto de lei não poderá receber emendas, posto que o Plano Plurianual (PPA) para o quadriênio 2018/2021, ainda não foi elaborado e encaminhado a esta Casa de Leis. 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.

Neste contexto abrimos um parêntese para esclarecer, no que concerne ao Plano Plurianual-PPA, que é o art. 35, § 2º, item I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, que estabelece o prazo para seu encaminhamento ao Legislativo. Referido dispositivo da Lei Maior diz que **o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do**



Câmara Municipal de Jundiaí
São Paulo

primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro do mandato e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa, e a informação contante da justificativa de que tal proposta será encaminhada até 31 de agosto p.f. se insere nesse prazo.

Reportando-nos ao texto do Executivo – art. 3º, (fls. 05/06), temos que as metas e prioridades para o exercício financeiro de 2018 serão estabelecidas no projeto de lei do Plano Plurianual relativo ao período 2018/2021, detalhados em projetos e atividades. Ressaltamos que, consoante se infere da leitura da justificativa acerca do envio à Câmara do PPA, essa previsão consolida a conclusão de que emendas à LDO somente poderão ser ofertadas uma vez aprovado e vigente a lei do PPA. Logo, se a LDO for aprovada antes do PPA, quaisquer emendas que dependam de previsão no PPA não poderão ser apresentadas, por restarem sem lastro.

É o relatório.

PARECER

PRELIMINARMENTE:

I - A LEI DO PLANO PLURIANUAL (PPA) E A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO) NO PRIMEIRO ANO DE GOVERNO

Ao cuidar das matérias orçamentárias no Capítulo II – Das Finanças Públicas, a Constituição da República dispõe que leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e os Orçamentos Anuais (art. 165, incisos I, II e III).

Noutro giro, nos parágrafos 1º, 2º e 5º do mesmo artigo 165, o constituinte estabeleceu o âmbito normativo desses instrumentos, e deles se pode concluir que o Plano Plurianual será o orientador da Lei das Diretrizes Orçamentárias e ambos serão os orientadores da Lei Orçamentária anual, impondo por força de norma constitucional uma ordem e um ciclo lógico e cronológico na apreciação dessas matérias, estabelecendo preferências.

E qual seria a razão, inclusive, do ciclo lógico e dessa ordem das leis orçamentárias? A razão decorre do próprio texto constitucional ao dispor que as emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente poderão ser aprovadas caso sejam compatíveis com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (Art. 166, § 3º, I, CF).

Essa conclusão não é extraída de simples exercício lógico via interpretação meramente gramatical, mas sim de uma interpretação sistêmica associada ao Princípio da Unidade da Constituição, onde nenhum dispositivo constitucional pode ser interpretado isoladamente.



Câmara Municipal de Jundiaí
São Paulo

A assertiva é verdadeira. A sistematização do artigo 165 e seus acessórios com o artigo 166, § 3º, inciso I, ambos da Constituição da República, consagra essa cronologia e ciclo, tornando-os obrigatórios. Esse comando de vinculação aparece várias vezes no texto constitucional na Seção II - Dos Orçamentos (art. 166, § 4º; art. 167, I, § 1º; art. 169, § 1º, incisos I e II, CF).

Em face dessa cronologia obrigatória, o constituinte fez dispor no § 6º do artigo 166 da CF que os projetos de lei do Plano Plurianual, das Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º. Esse dispositivo expressamente mencionado assevera que caberá à Lei Complementar dispor sobre o exercício financeiro, a **vigência, os prazos, a elaboração e a organização** do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual.

Antes da edição da Lei Complementar mencionada a questão era regrada pelo o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT),¹ que em seu artigo 35, § 2º, incisos I, II e III, dispõe:

Art. 35 – (...)

(...)

§ 2º - Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o Art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I - o projeto do **plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente**, será encaminhado **até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro** e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

II - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

III - o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

E qual é a Lei Complementar a que se refere o texto constitucional? É a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei Complementar nº 101 de 04/05/2000), que em seu **artigo 3º, vetado** pelo Presidente da República estipulava o prazo de envio do PPA para o Legislativo até o dia **30 de abril do primeiro ano do mandato do Chefe do Poder Executivo**.

Em síntese, as razões do veto ao dispositivo são fundadas no tempo exíguo para a elaboração da peça pelo Executivo e apreciação pelo

¹ Ressalte-se que o ADCT da Constituição do Estado de São Paulo, em seu artigo 39, incisos I e II, não faz qualquer menção ao prazo de apresentação do PPA, limitando-se tão somente em fixar prazos para o envio da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA).



Câmara Municipal de Jundiaí
São Paulo

Legislativo, em face da complexidade que envolve o Plano Plurianual, especialmente por se tratar do primeiro ano de governo afetado pelas dificuldades decorrentes da sua mudança.

Em decorrência do veto integral do Executivo ao art. 3º e seus acessórios da LRF, qual o prazo a ser obedecido para o envio pelo Executivo do projeto do Plano Plurianual ao Legislativo? Com essa lacuna estaria sendo restabelecido o comando normativo prescrito no inciso I, do § 2º do art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), inclusive com a invasão do PPA no primeiro exercício financeiro do mandato do Executivo subsequente? Poder-se-ia adotar o entendimento, como quer segmento da doutrina, que a Lei de Diretrizes Orçamentárias, no primeiro ano de governo seja votada antes do Plano Plurianual, invertendo dessa forma o ciclo e o comando cronológico constitucional?² Pode a Lei Orgânica Municipal em face do veto à LRF estabelecer prazos para os envios das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), ou estará ela vinculada aos prazos previstos nos Atos das Disposições Transitórias da Constituição Federal (art. 35, § 2º, incisos I, II e III) e da Constituição Estadual (art. 39, incisos I e II)?

Essas indagações carecem enfrentamento direto, para que se evite afronta aos comandos existentes na Constituição da República sobre o tema.

O prazo de envio pelo Executivo das leis orçamentárias, no presente caso, do Plano Plurianual ao Legislativo, comporta algumas reflexões antes de ser apresentada a possível solução.

Com o veto ao artigo 3º e seus acessórios da Lei Complementar federal nº 101 de 04/05/2000 - LRF, somente duas conclusões podem ser extraídas. Ou se restabelece o comando contido no inciso I, do § 2º do art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), ou a Lei Orgânica do Município estabelece o prazo de envio ao Legislativo dos projetos de leis orçamentárias, obedecendo ao ciclo constitucional e sua ordem cronológica.

A primeira hipótese (restabelecimento do inciso I, do § 2º do art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT), é a que entendemos mais próximo de uma *interpretação conforme a Constituição*.

² Nessa segunda hipótese assevera Flávio C. de Toledo Jr e Sérgio Ciquera Rossi, *in Lei de Responsabilidade Fiscal comentada artigo por artigo*. 2ª Edição revista e atualizada. Julho/2002. Editora NDJ – SP, p. “Diante de tudo isso, os Chefes do Poder Executivo prepararão seus planos plurianuais já no primeiro ano de seus mandatos, com validade de quatro anos, o que alcança, destarte, o início de gestão dos futuros prefeitos. Esse Plurianual destacará as metas e prioridades que se realizarão em seu primeiro exercício, visto que a lei de diretrizes orçamentárias, excepcionalmente nesse ano, não poderá fazê-lo. Essa aparente invasão de competência revela-se necessária, visto que as Diretrizes Orçamentárias são aprovadas antes da proposição do Plurianual” (p. 30). “No primeiro ano de cada gestão política, a LDO, excepcionalmente, não apresentará esse Anexo de metas e Prioridades, visto que não há meios de se referenciar em instrumento ainda não aprovado (PPA); este, depois, enfatizará as ações prioritárias que se realizarão em seu primeiro exercício de vigência. Essa aparente invasão de competência revela-se necessária, visto que, naquele período, as Diretrizes Orçamentárias são apreciadas e sancionadas antes do Plurianual” (pp. 34/35).



Câmara Municipal de Jundiaí
São Paulo

Vale dizer com isso que o Plano Plurianual será aprovado, pelas Câmaras Municipais, no primeiro ano do governo municipal, começando a vigor no segundo ano do mandato do Prefeito e se estendendo no final do primeiro exercício financeiro do mandato subsequente (do novo Prefeito), ou seja, vale dizer que o âmbito normativo do PPA é de 04 (quatro) anos, atingindo os três últimos anos do Prefeito que o elaborou e o primeiro ano do Prefeito que vier a ser eleito.

Esse entendimento é comungado pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia através da Instrução nº 01/03, publicada no DOE de 04/07/2003, ou seja, após a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal. E para fundamentar o entendimento da invasão do PPA no primeiro ano do mandato subsequente, assim se posiciona a Corte de Contas dos Municípios Baianos:

“Assinale-se que é a própria Constituição da República que, por seu artigo 165, § 1º, estabelece o conteúdo da lei que institui o plano plurianual, dispondo, “*in verbis*”:

Art. 165 – (...)

§ 1º - A LEI QUE INSTITUIR O PLANO PLURIANUAL ESTABELEÇERÁ, DE FORMA REGIONALIZADA, AS DIRETRIZES, OBJETIVOS E METAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL PARA AS DESPESAS DE CAPITAL E OUTRAS DELAS DECORRENTES E PARA AS RELATIVAS AOS PROGRAMAS DE DURAÇÃO CONTINUADA.

Fica evidente, então, que a finalidade primordial do plano plurianual, em termos orçamentários, é a de definir objetivos e metas que comprometam os Poderes Executivo e Legislativo no que concerne à continuidade dos programas quanto à distribuição dos recursos.

O plano plurianual reveste-se de grande importância na medida em que **NENHUM INVESTIMENTO, DE QUALQUER NATUREZA, SERÁ INICIADO SEM QUE NELE ESTEJA PREVIAMENTE INCLUÍDO CASO A EXECUÇÃO DEMANDE MAIS DE UM EXERCÍCIO FINANCEIRO, SOB PENA DE CRIME DE RESPONSABILIDADE**” (destacado no texto).

Partindo da premissa de que a vigência do PPA se estende até o primeiro ano do exercício financeiro do mandato do Prefeito que vier a ser eleito, ele será, em face do princípio da ininterruptibilidade dos programas públicos, consagrado na Lei de Responsabilidade Fiscal, o balizador para a elaboração da primeira Lei de Diretrizes Orçamentárias do mandato do Prefeito.

Que não se venha argumentar que com esse expediente (invasão no primeiro ano de mandato do antigo plurianual) o Prefeito não terá possibilidade de prever projetos necessários para o seu primeiro ano de governo. Segundo a Instrução nº 01/03 do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, com a qual concordamos integralmente, temos que: **“Na hipótese de não se ter estabelecido, no aludido plano, alguma prioridade, este poderá ser modificado,**



Câmara Municipal de Jundiaí
São Paulo

mediante lei específica, para o fim de se contemplar aquela prioridade que nele não tiver sido inserida” (destacado no texto).

A segunda hipótese (previsão de prazo de envio das leis orçamentárias na Lei Orgânica do Município), decorre da possibilidade do Município suplementar, no que couber, a legislação federal. Tal circunstância vem reiterada e reconhecida no veto presidencial ao § 7º do art. 5º do autógrafo da LRF, e também é secundado pelo disposto no art. 22 da Lei nº 4.320/64, que é norma geral para todos os entes da federação. Assim, deve a Lei Orgânica Municipal estipular os prazos necessários para que a ordem cronológica e o ciclo constitucional das leis orçamentárias possam ser observados.

Resta por fim a terceira hipótese consubstanciada na possibilidade de, no primeiro ano de governo, a Lei de Diretrizes Orçamentárias ser votada antes do Plano Plurianual, sem o anexo de metas, que deverá ser posteriormente compatibilizado, quando da votação do PPA. Quer nos parecer que essa possibilidade não encontra reverberação no que se denomina *interpretação conforme a Constituição*, por inverter o ciclo e a cronologia existente nos comandos constitucionais sobre as leis orçamentárias. Todavia, conforme já apontado, parte da doutrina entende possível que no primeiro ano de governo a LDO possa ser votada antes do PPA, deixando o plano de metas para este último (PPA) e adequando-se posteriormente a LDO. Com efeito, o Governo Federal já vem adotando essa prática de quadriênio cheio sem a invasão do PPA no novel mandato, conforme se depreende dos Decretos Presidenciais nºs. 5.233, de 06/10/2004 e 6.601, de 10/10/2008. Contudo, que fique consignado: essa estratégia, sem embargo de outros entendimentos, continua a ferir o ciclo lógico e cronológico das leis orçamentárias estabelecidos pela Constituição da República.

Em face dessas três possibilidades, qual seria a melhor *interpretação conforme a Constituição*? Entendemos que a adequação da Lei Orgânica do Município tratou da questão. Com o advento da Emenda nº 65, de 13 de maio de 2015, estabelecendo, no primeiro ano da legislatura, a devolução do projeto da LDO, para sanção do Prefeito, até o encerramento da sessão legislativa (cf. art. 131, § 1º, II, “a”) enseja a possibilidade de o PPA ser aprovado e vigorar antes da LDO, o que permitiria a apresentação de emendas.

A Lei Orgânica de Jundiaí assim dispôs:

Art. 72. Ao Prefeito compete, privativamente:

(...)

XXXIII - enviar à Câmara Municipal os projetos das leis orçamentárias, nos seguintes prazos:

a) plano plurianual: no primeiro ano do mandato, até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro;



b) diretrizes orçamentárias:

1. no primeiro ano do mandato, até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro;

(...)

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:

I - plano plurianual e orçamento anual: até o encerramento da sessão legislativa;

II - diretrizes orçamentárias:

a) no primeiro ano da legislatura: até o encerramento da sessão legislativa.

As alterações visam compatibilizar os prazos autorizando remessa concomitante dos projetos de lei de diretrizes orçamentárias e do Plano Plurianual, todavia, conforme justificativa (fls. 40), o Plano Plurianual será remetido à Casa até 31 de agosto do corrente ano.

Assim, uma possível solução que restaria seria no sentido de que, recebida a LDO neste primeiro ano da legislatura, fosse registrado o envio no prazo legal e, ato contínuo, o projeto sustado, ficando a Câmara neste exercício financeiro de 2017, sem recesso (art. 57, § 2º, CF), e aguardando o envio do PPA, para serem compatibilizados e votados em conjunto (PPA e LDO).

Por fim, merece destaque o fato de que, se a Câmara houver por bem adotar o sistema utilizado pelo Governo Federal (quadriênio cheio e votação da LDO sem o plano de metas antes do PPA), em face do envio da LDO antes do PPA, os Senhores Vereadores estarão **privados de ofertar emendas em face da inexistência do anexo do plano de metas para o exercício financeiro de 2018**. Essa possibilidade, reitere-se, sem embargo de outros entendimentos, contraria o ciclo e a ordem cronológica estabelecida na Constituição.

II – DOS PRAZOS PARA ENVIO DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS

A Lei Orgânica de Jundiaí – art. 72, XXXIII, “b”, item 1, c/c o art. 131, § 1º, II, “a” -, estabelece como prazo devolução para sanção da LDO ao Executivo, no primeiro ano de governo, até o encerramento da sessão legislativa. 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



Câmara Municipal de Jundiaí

São Paulo

“Magna Carta” dispor que o Município reger-se-á por Lei Orgânica própria, obedecidos aos ditames da Constituição Federal e a do respectivo Estado.

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 (17.07.2017), **o que conflita com a nova redação do art. 131, § 1º, II, “a” da Carta de Jundiaí.** A norma tratada na Constituição Federal 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.

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 2017, 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)**³, 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”.

III – DA LEI COMPLEMENTAR DE RESPONSABILIDADE FISCAL

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

³ 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.



1079/1950; Decreto Lei nº 201/67 (Responsabilidade de Prefeitos e Vereadores); Lei nº 8.429/2, 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 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 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.

IV - DO PROJETO DE LEI

DA APRESENTAÇÃO DE EMENDAS PELO PODER LEGISLATIVO

Conforme já demonstrado o projeto em tela **não vem instruído com o Anexo de Metas e Prioridades**. Assim, nem a Mesa, nem as Comissões Permanentes e nem os Senhores Vereadores poderão ofertar qualquer emenda, pois segundo o entendimento do Executivo e da Diretoria Financeira, estas somente poderão ser apresentadas por ocasião do envio do projeto do Plano Plurianual – PPA. Todavia, se o Executivo enviar a propositura, e se a mesma for aprovada e entrar em vigor antes da apreciação da LDO, tecnicamente haveria meios para a Mesa, as Comissões Permanentes e os Senhores Vereadores, ofertarem as emendas de sua competência ao projeto da LDO.



a) Emendas de Competência da Mesa Diretora.

Necessário ressaltar que, por força de disposição constitucional, se não houver previsão expressa na LDO, são vedadas várias atividades financeiras decorrentes de atos administrativos típicos do Poder Legislativo, tais como programas, projetos, despesas com pessoal e outros (art. 169 e seus acessórios, CF). Assim, se aprovado o PPA nas condições já declinadas, 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. Caso contrário, será vedado o exercício de tal mister.

b) Emendas de Competência dos Srs. Vereadores.

Também aqui, a apresentação de emendas pelos Senhores Vereadores está condicionada à hipótese anteriormente aventada. Se consubstanciada, devemos alertar os Edis para que as emendas a serem formuladas tenham coerência com o programa apresentado, através de substituição de ações e não através de novos objetos. Assim, sugerimos que, **se o caso, as apresentações de emendas 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.**

Entretanto esclarecemos que as propostas acessórias de alterações que por ventura 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.

Ainda considerando a aprovação do PPA antes da LDO, contemplando em seu bojo o Anexo de Metas e Prioridades, as leis relativas à isenção e/ou redução tributária em vigor ou a serem apresentadas podem, para que adquiram eficácia, a critério dos interessados, ser objeto de emenda à LDO, para assegurar previsão no orçamento do próximo exercício financeiro (2018). **Contudo, por se tratar de renúncia de receita, a emenda deverá indicar a forma de recomposição da mesma (art. 14, inc. II, LRF).**

Observada essa condicionante, 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.

Alertamos os Edis que as emendas a serem, ou se formuladas, deverão ser coerentes com o programa apresentado, através de substituição de ações e não através de novos objetos. Assim, sugerimos que a



Câmara Municipal de Jundiaí
São Paulo

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.

Finalizando o tema emendas, de se ressaltar que as propostas acessórias (emendas) ofertadas deverão guardar consonância com o Plano Plurianual, ou condicionadas ao envio do Anexo de Metas e Prioridades – ainda não encaminhados ao Legislativo - e com a Lei Complementar Federal nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal. **Ressalte-se que emendas apresentadas à LDO sem o competente respaldo no PPA serão inconstitucionais e ilegais.**

DO PROCESSO LEGISLATIVO
Audiência Pública – Art. 48, parágrafo único, 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 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 Silva⁴, o direito de participação popular, visando à tutela do interesse público⁵.

⁴ *Direito Constitucional*. 11ª edição. São Paulo: Malheiros.

⁵ 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.



Câmara Municipal de Jundiaí
São Paulo

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.**

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:

Sugerimos à Presidência da Casa, dar ciência aos Senhores Edis acerca deste parecer.

Por fim, este órgão técnico, reitera o entendimento de a proposta consubstanciar alteração da ordem constitucional cronológica de apresentação de leis orçamentárias, além da falta do Anexo de Metas e Prioridades, que entendemos essencial ao projeto.

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.).

Aceito o projeto como está, a presente proposição deverá ser aprovada até o dia 17 de julho de 2017, 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 e o art. 39, inc. I, do ADCT da Constituição Paulista). Assim, conclui-se que o projeto da LDO não admite rejeição. Outro motivo para a aprovação do projeto da LDO, diz respeito ao tempo hábil para a elaboração da futura lei orçamentária anual, uma vez que aquela depende desta. Todavia, se for acatada a sugestão desta Consultoria, o



Câmara Municipal de Jundiaí
São Paulo


projeto de LDO deverá ser susgado, para ser votado e compatibilizado após a vigência do PPA.


É o parecer.

Jundiaí, 8 de maio de 2017.

Ronaldo Salles Vieira
Ronaldo Salles Vieira
Procurador Jurídico

Fábio Nadal Pedro
Procurador-Geral


Elvis Brassaroto Aleixo
Estagiário de Direito


Julia Arruda
Estagiária de Direito

Douglas Alves Cardoso
Estagiário de Direito