



**CONSULTORIA JURÍDICA
PARECER Nº 328**

PROJETO DE LEI Nº 11.377

PROCESSO Nº 68.124

De autoria do **PREFEITO MUNICIPAL**, o presente projeto de lei, tem por finalidade fixar o orçamento público para o exercício financeiro do ano de 2014, cuja previsão de receita e despesa é estimada em **R\$ 1.664.979.029,00** (*um bilhão, seiscentos e sessenta e quatro milhões, novecentos e setenta e nove mil e vinte e nove 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. 577/611, e contém os demonstrativos e anexos estabelecidos pela Lei Complementar Federal nº. 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal. Às fls. 675/688 há análise da Diretoria Financeira.

É o relatório.

PARECER:

I - PRELIMINARMENTE

Em caráter preliminar passamos à análise da Diretoria Financeira da Casa no que concerne ao aspecto financeiro contábil, em face da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Salientamos que entendemos pertinente a realização de *audiência pública* também na fase de elaboração da peça orçamentária por parte do Poder Executivo, nos termos do parágrafo único do art. 48 da LRF. A Lei 8.047/2012 (LDO) estabeleceu rito específico no art. 11, prevendo inclusive realização de audiência conjunta com o Legislativo, além das audiências públicas trimestrais realizadas, consoante determina aquela legislação.

A Diretoria Financeira às fls. 675/688, através do Parecer nº 0042/2013, conclui, às fls. 686, “*que o presente Projeto de Lei atende as disposições contidas na Constituição Federal, na Lei de Responsabilidade Fiscal, na Lei Orgânica do Município, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei que institui normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.* Quanto ao Plano Plurianual-PPA, para o quadriênio 2014/2017 que se encontra em tramitação nesta Casa de Leis



Câmara Municipal de Jundiaí
São Paulo

(Projeto de Lei 11.356), indica, às fls. 675, *que o projeto apresenta compatibilidade com as diretrizes e metas ali traçadas.*

Evidencia-se pela análise financeira que a propositura incorpora as disposições contidas na Lei Municipal nº 8.047, de 22 de julho de 2013 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2014), sendo compatível com as diretrizes traçadas no Plano Plurianual 2014/2017, em tramitação, e apresenta os demonstrativos e anexos estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar federal nº 101/00); e as disposições contidas na Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional, com as codificações determinadas pela Portaria Interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001, e suas posteriores alterações, da Secretaria de Orçamento Federal, e Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério de Orçamento e Gestão e suas alterações, que dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e dá outras providências, e também na Instrução nº 02/08 – Área Municipal -, do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e suas alterações.

Destaque-se que, por se tratar de primeiro ano de governo municipal, o Executivo optou por seguir as regras orçamentárias do Governo Federal e a orientação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, onde se denota uma nova ordem cronológica na apresentação das leis orçamentárias, posto que a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO foi aprovada antes do Plano Plurianual – PPA, sem os respectivos anexos de metas e ações que integram o Plano Plurianual em trâmite nesta Casa. Esta Consultoria reporta-se ao seu parecer exarado em sede de LDO, apenas como registro de sua posição jurídica sob o tema. Merece lembrar que todas as adequações decorrentes das impossibilidades ocorridas no primeiro ano de governo com relação às leis orçamentárias, deverão, nesta sede – PPA e LOA – serem devidamente supridas sob pena de inconstitucionalidade.

Assim, a observância às normas e diplomas legais citados atende ao disposto no art. 51 da Lei Complementar Federal nº 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

Também esclarece, às fls. 686, 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 pelo 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. 8.047, de 22 de julho de 2013 - Lei de Diretrizes Orçamentárias -, recebido nesta Casa em 30 de setembro do corrente ano, conforme protocolo (fls. 03), estando também em conformidade com o prazo estabelecido no inciso II do art. 39 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado de São Paulo, que diz que o projeto de lei orçamentária anual será encaminhado até três meses antes do encerramento do exercício financeiro, e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

Com relação à conformidade do projeto de lei orçamentária com o Plano Plurianual, nos reportamos ao disposto no art. 3º da Lei de Diretrizes Orçamentárias que se remete ao PPA. Não se pode olvidar que o PPA orienta a LDO e a LDO orienta a Lei Orçamentária Anual, não podendo haver inversão nessa ordem. **Neste aspecto, para que possam ser ofertadas emendas a este projeto, necessário se torna que o PPA já tenha se transformado em lei, pois emendas ao projeto de orçamento somente poderão ser aceitas se compatíveis com o PPA.**

Entretanto, 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 nas Portarias Interministeriais STN nº. 163, de 4 de maio de 2001 e nº. 575, de 30 de agosto de 2007, 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 de Ações previstas para 2014, que faz parte integrante da LDO e do Anexo a que se refere o art. 6º do projeto que institui o Plano Plurianual-PPA (Projeto de Lei 11.356) em tramitação.

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 demais disposições aplicáveis à espécie, conforme consta da justificativa do Alcaide, 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 Economia, 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.), desde que o PPA esteja em vigência. 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.).



Câmara Municipal de Jundiaí
São Paulo

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 2014 fique amputada 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 8.047/2013 – LDO, e obedecidos os princípios 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, 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, em resposta ao nosso Despacho, 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 poderia “**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**



Câmara Municipal de Jundiá
São Paulo

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 tem 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. 680, observa que a aplicação na Educação prevista dentro do orçamento para o exercício financeiro de 2014, no quadro das despesas por função de governo mostra de maneira simplificada o percentual de 23,90% 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. 587/597 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 29,61%, acima do que 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 Mista com relação a aplicação do índice obrigatório na 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. 680)** aponta que o percentual a ser aplicado (21,58%) atende aos ditames constitucionais, que fixa o mínimo em 15%. Reitere-se que a verba da saúde não poderá ser reduzida através de emenda.

7. Com relação às emendas a serem formuladas pelos Vereadores, 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



Câmara Municipal de Jundiaí
São Paulo

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 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 na Ordem do Dia para ser apreciado em única discussão e votação (art. 173, R.I.), 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, 21 de outubro de 2013.


FÁBIO NADAL PEDRO
Consultor Jurídico


RONALDO SALLES VIEIRA
Consultor Jurídico