



PROCURADORIA JURÍDICA

PARECER Nº 1277

PROJETO DE LEI Nº 13.164

PROCESSO Nº 85.015

De autoria do **PREFEITO MUNICIPAL (LUIZ FERNANDO MACHADO)**, o presente projeto de lei estabelece a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2021.

A propositura encontra sua justificativa às fls. 91/92, 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, execução e monitoramento 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.

Instrui o projeto os Anexos: **1)** de Riscos Fiscais e Providências (fls. 22); **2)** metas Anuais (fls. 22 vº); **3)** de avaliação do cumprimento das metas fiscais do exercício anterior (fls. 23) **4)** de Metas Fiscais atuais comparadas com às fixadas nos três exercícios anteriores (fls. 23 vº); **5)** de evolução do patrimônio líquido (fls.24); **6)** evolução total da dívida consolidada – realizada e prevista (fls. 24 vº); **7)** de origem e aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos (fls. 25); **8)** de avaliação da situação financeira e atuarial do RPPS – Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores (fls.25 vº/26); **9)** de estimativa e compensação da renúncia de receita (fls. 26 vº); **10)** de margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado (fls. 27); **11)** da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes da LDO (fls. 27 vº); **12)** de metodologia e memória de cálculo – metas anuais para as receitas (fls.28); **13)** metodologia e memória de cálculo – metas anuais para as despesas (fls 28, vº); **14)** de metodologia e memória de cálculo das principais fontes de receita (fls. 29); **15)** de metodologia e memória de cálculo das principais fontes de despesa (fls. 29 vº); **16)** de metodologia e memória de cálculo para estabelecimento do resultado primário (fls. 30); **17)** de metodologia e memória de cálculo para estabelecimento do resultado primário - inflacionados (fls. 30 vº/90); **18)** de Relação de Obras paralisadas, os termos da Lei Municipal n. 9060/2018 (fls. 94/95), que estão em consonância à padronização instituída pela Portaria Conjunta STN/SOF nº 06, de 18 de dezembro de 2018, Portaria Conjunta STN/SPREV nº 07, de 18 de dezembro de 2018 e Portaria STN nº 877, de 18 de dezembro de 2018, conforme apontamento na justificativa do Poder Executivo (fls. 91/92).

Os autos foram encaminhados à Diretoria Financeira da Casa para providenciar prévia análise técnica, circunstanciada e planejada acerca da propositura.



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 0013/2020, (fls. 97/105), conclui, **que o presente projeto de lei atende perfeitamente aos ditames da Legislação vigente.**

Também afirma *que o presente projeto de lei poderá receber emendas desde que devidamente adequadas ao Plano Plurianual 2018/2021 (Lei 8.862, de 16 de novembro de 2017).* 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.

É o relatório.

PARECER.

I – Dos prazos para envio das leis orçamentárias.

A Lei Orgânica de Jundiaí – art. 72, XXXIII, “b”, c/c o art. 131, § 1º -, fixa, até 15 de abril de cada ano, prazo para que o Executivo envie à Câmara Municipal a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO. A proposta, consoante se infere da leitura do protocolo (fls. 03), foi encaminhada no prazo, vez que foi recebida em 12 de abril p.p. Assim, a proposta deverá ser devolvida para sanção do Executivo até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (17.07/2019).

A Carta de Jundiaí – letra “c” do inc. XXXIII do art. 72 – também estabeleceu – até 30 de setembro de cada ano – o prazo para que o Executivo envie à Câmara o projeto de lei que fixa o orçamento anual. Assim, o disposto no art. 6º do projeto deve ser interpretado tendo por norte o mencionado dispositivo da nossa Lei Maior, **e apreciada e devolvida para sanção até o encerramento da sessão legislativa (22.12.2019)**¹.

II – Da Lei Complementar de Responsabilidade Fiscal - LRF.

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

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



nº 2.848/1940 – Código Penal -; Lei nº 1079/1950; Decreto Lei nº 201/67 (Responsabilidade de Prefeitos e Vereadores); Lei nº 8.429/02, 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, em verdade, há muito 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 Procuradoria 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.

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, por exemplo, 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.

Alertamos os Edis que as emendas a serem formuladas deverão ser coerentes com o programa apresentado, através de substituição de ações e não através de novos objetos. 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 de diretrizes orçamentárias.**

Todavia, se assim não entenderem, Mesa Diretora e os Nobres Edis, *as propostas acessórias de alterações que forem ofertadas fora dos padrões*, por incompatibilidade técnica resultante de vício formal ou mesmo material, correrão o risco de não serem compatibilizadas, se aprovadas.

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 LDO, para assegurar previsão no orçamento do próximo exercício financeiro (2020). **Contudo, por se tratar de renúncia de receita, a emenda deverá indicar a forma de recomposição da mesma (art. 14, inc. II, LRF).**

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.

Finalizando o tema emendas, de se ressaltar que as propostas acessórias (emendas) ofertadas deverão guardar consonância com o Plano Plurianual-PPA 2018/2021 – Lei 8.862, de 16 de novembro de 2017 - e com a Lei Complementar Federal nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal. **Assim, adotando como forma de orientação a manifestação da Diretoria Financeira, 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, § 1º, inciso I, 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 Gestor 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 e áudio e vídeo com pronunciamentos da audiência pública, que deverão instruir os autos do presente projeto.

A audiência pública encontra previsão de realização no § 1º do art. 11 da presente proposta legislativa. Portanto, 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.

Assim, em consonância com o artigo 14, inciso X da Lei Orgânica, compete privativamente à Câmara convocar os Secretários (hoje Gestores) 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 e, conforme já dito, o projeto de lei em evidência também prevê essa medida (cf. § 1º do art. 11). A Câmara de Vereadores prevê em seu Regimento Interno a **convocação de Secretários e a realização de audiências públicas em**

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.



capítulos distintos. Ao nosso ver, nada impede que através de uma interpretação sistêmica dos dois capítulos, o Gestor 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.

Da pandemia COVID-19 e a realização de audiência pública.

Por força da pandemia a audiência pública poderá ser realizada sem acesso ao público, mas com ampla divulgação de seus termos através da TV Câmara e facebook (prévia, simultaneamente e posteriormente). Nesse passo haverá a devida publicidade ao ato, levando-se em conta o momento histórico *sui generis* que vivenciamos.

Tal medida (realização de audiência pública veiculada pela TV e redes sociais), já foi estruturada por Ato da Mesa, referendado pelo Plenário, tendo natureza de ato *interna corporis*. Nesse passo, dada a necessidade de respeito a prazo para votação tal medida poderá ser adotada segundo o prudente arbítrio da edilidade.

Providências de ordem técnica legislativa.

Sugerimos à Presidência da Casa *dar ciência aos Srs. Vereadores da orientação contida neste parecer.*

Por fim, este órgão técnico, assim como o órgão financeiro da Casa, não detectou impedimentos incidentes sobre a propositura.

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.).



Como uma das denominadas “leis de meio” na estruturação do orçamento público (juntamente com o PPA e a LOA⁴) há a necessidade de sua aprovação prévia para o fim de viabilizar a edição da lei orçamentária anual.

E nos termos do artigo 36, inciso I, parágrafo único da LOM, **sua aprovação deve se dar até o último dia do mês de julho**, sob pena de não ser possível o recesso parlamentar. Di-lo:

Art. 36. A sessão legislativa desenvolve-se em dois períodos: (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica n.º 83, de 10 de março de 2020)

I – de 1o de fevereiro **até a votação do projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, em julho;**

(...)

Parágrafo único. **A sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação dos referidos projetos orçamentários.** (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica n.º 83, de 10 de março de 2020)

O motivo para os estabelecimento de prazo para a aprovação do projeto da LDO, diz respeito ao tempo hábil para a elaboração da futura lei orçamentária anual, uma vez que esta depende daquela.

É o parecer.

Jundiaí, 22 de abril de 2020.

Fábio Nadal Pedro
Procurador Jurídico

⁴ “O PPA, juntamente com a LDO e a LOA são leis instituídas pela CF/88- art. 165. A LDO, que deve ser compatível com o PPA, estabelece, entre outros, o conjunto de metas e prioridades da Administração Pública Federal e orienta a elaboração da LOA para o ano seguinte. A LOA contempla os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos das estatais. O seu vínculo com o PPA se dá por meio dos objetivos do Plano que estão associados às Ações constantes da LOA. Deve haver, portanto, uma compatibilidade entre o PPA, a LDO e a LOA. A estrutura do PPA 2016-2019 prioriza uma relação de complementaridade entre Plano e Orçamento em substituição à superposição verificada anteriormente entre os dois instrumentos.” (cfe. <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/planejamento-governamental/plano-plurianual-ppa/qual-a-rela-ccedil-atilde-o-entre-o-ppa-a-lei-de> , acesso aos 22/04/2020.