



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



ASSUNTO: Projeto de Lei do Executivo nº 10, de 27 de abril de 2018

“Dispõe sobre as diretrizes para elaboração e execução da lei orçamentária para o ano 2019 e dá outras providências (LDO)”

PARECER Nº 133/2018/SAJ/WTBM

Trata-se de Projeto de Lei de autoria do Excelentíssimo Senhor Prefeito do Município de Jacareí, IZAÍAS JOSÉ DE SANTANA, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da lei orçamentária para o exercício de 2019.

A propositura está justificada nas disposições constantes no artigo 165, § 5º da Constituição Federal de 1988, combinado com a Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000, e Portarias da Secretaria do Tesouro Nacional e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, além da Lei Orgânica Municipal e o Plano Plurianual. Acompanham o projeto os anexos com



CÂMARA MUNICIPAL DE JACARÉ

PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



Descrição de Programas Governamentais e Metas constando os respectivos objetivos e justificativas.

Consta da mensagem que a proposta foi elaborada com fim de promover o desenvolvimento social, econômico, urbano e ambiental, com observância dos princípios da participação popular e transparência.

O Projeto das Diretrizes inclui as despesas e receitas estimadas para a Administração Direta e Indireta, e também para o Legislativo.

Pois bem.

O Princípio da Simetria estipula que existe uma relação simétrica entre as normas jurídicas da Constituição Federal e as regras estabelecidas nas Constituições Estaduais, e mesmo Municipais, o que equivale dizer que, ainda que os entes federativos tenham capacidade de auto-organização, existem parâmetros estabelecidos na Constituição Federal que devem ser obrigatoriamente obedecidos.

Uma dessas normas de obediência obrigatória é a que rege, pelo Chefe do Executivo, a estipulação das chamadas diretrizes orçamentárias, prevista na Constituição Federal:

Art. 165 – Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

(...)

II – as diretrizes orçamentárias;

(...)

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



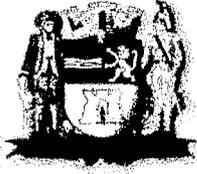
capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Nesta mesma esteira, a Lei Orgânica do Município de Jacareí, em seu artigo 134, dispõe que a elaboração, a tramitação e a execução do Orçamento Anual, se dará como transcrito abaixo:

Art. 134 – A elaboração, a tramitação legislativa e a execução do Orçamento Anual, do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município obedecerão às disposições estabelecidas na Constituição Federal, na Lei Complementar que define normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, nos preceitos desta Lei Orgânica e nas demais normas de Direito Financeiro.

A Lei Federal 4320/64, por seu turno, traça os aspectos técnicos a serem obedecidos pelo Administrador Público no que tange à elaboração do orçamento, o que deve ser considerado para efeito de compatibilização da proposta de diretrizes orçamentárias por si estabelecidas à própria peça de orçamento a ser elaborada posteriormente, já que o referido instrumento normativo não estabelece nenhuma regra específica sobre as diretrizes orçamentárias.

A Lei Complementar 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que versa especificamente sobre as regras afeta a finanças públicas com vista à garantia do equilíbrio fiscal, prescreve uma série de exigências a serem cumpridas pelo administrador ao elaborar a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a saber:



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do artigo 165 da Constituição e:

I - disporá também sobre:

- a) equilíbrio entre receitas e despesas;
- b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no artigo 9º e no inciso II do § 1º do artigo 31;
- c) (VETADO)
- d) (VETADO)
- e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

II - (VETADO)

III - (VETADO)

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias, Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

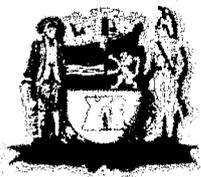
I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;

IV - avaliação da situação financeira e atuarial:

- a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;
- b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

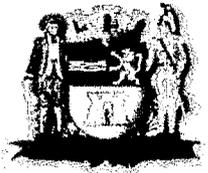
§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

Assim, temos que se trata de projeto de Lei de fundamental importância para o Município, pois visa traçar as diretrizes do Orçamento a ser elaborado para o exercício de 2019, e nele estão delineadas as prioridades administrativas eleitas pelo Prefeito Municipal, bem como o ajuste entre receitas e despesas capaz de garantir o equilíbrio fiscal exigido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Pelo exposto, entendemos que a presente propositura **cumpre as exigências legais**, e está apto a ser apreciado pelos N. Vereadores, após ser submetido às **Comissões de Constituição e Justiça e Finanças e Orçamento**, para parecer e aquiescência quanto a legalidade da proposta apresentada.

A tramitação do projeto em comento deverá ser em consonância com o dispõe os artigos 119 e 125 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Jacareí, que determina que os **Projetos de Natureza Orçamentária devem ser submetidos a 2 (dois) turnos de votação, onde o segundo turno**



CÂMARA MUNICIPAL DE JACARÉ

PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



ocorrerá na sessão ordinária subsequente aquela em que foi aprovada em primeira discussão. A deliberação será tomada por maioria simples.

Este é o parecer *sub censura*.

Jacaré, 08 de maio de 2018



WAGNER TADEU BACCARO MARQUES
CONSULTOR JURÍDICO LEGISLATIVO
OAB/SP Nº 164.303



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



Projeto de Lei do Executivo nº 010/2018

Ementa: *Projeto de Lei que dispõe sobre as diretrizes para elaboração e execução da Lei Orçamentária para o ano de 2019 e dá outras providências. Constitucionalidade. Legalidade. Viabilidade. Observações.*

DESPACHO

Aprovo o parecer de nº 133/2018/SAJ/WTBM (fls. 169/174) por seus próprios fundamentos e peço vênha para destacar particularidades que envolvem a presente propositura.

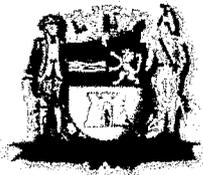
Do prazo

Consoante se afere do disposto pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), há prazo constitucionalmente estabelecido para remessa do projeto em questão:

Art. 35. O disposto no art. 165, § 7º, será cumprido de forma progressiva, no prazo de até dez anos, distribuindo-se os recursos entre as regiões macroeconômicas em razão proporcional à população, a partir da situação verificada no biênio 1986-87.

§ 1º Para aplicação dos critérios de que trata este artigo, excluem-se das despesas totais as relativas:

- I - aos projetos considerados prioritários no plano plurianual;*
- II - à segurança e defesa nacional;*
- III - à manutenção dos órgãos federais no Distrito Federal;*
- IV - ao Congresso Nacional, ao Tribunal de Contas da União e ao Poder Judiciário;*



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



V - ao serviço da dívida da administração direta e indireta da União, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público federal.

§ 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. (grifo nosso)

Por tal dispositivo, o prazo fatal para a remessa ocorreria em 15 de abril do presente ano. Ocorre que, a Constituição do Estado de São Paulo dispõe de modo diverso, confira-se:

Artigo 174 - Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão, com observância dos preceitos correspondentes da Constituição Federal:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

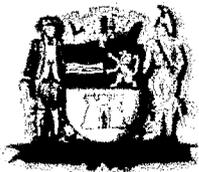
(...)

§ 9º - O Governador enviará à Assembléia Legislativa:

1 - até 15 de agosto do primeiro ano do mandato do Governador eleito, o projeto de lei dispondo sobre o plano plurianual;

2 - até 30 de abril, anualmente, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias; e

3 - até 30 de setembro, de cada ano, o projeto de lei da proposta orçamentária para o exercício subsequente." (grifo nosso)



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



Diante da citada divergência, imperioso destacar a **inexistência** de prazo para o tema na Lei Orgânica do Município. O que inclusive merece a atenção dos nobres parlamentares.¹

Nesse contexto, o Município adota - como para parâmetro temporal - a Constituição Estadual, razão pela qual deve ser considerado o prazo de 30/04/2018 para remessa do projeto.

Assim, a fim de se evitar futuros questionamentos, constata-se que referida regra foi devidamente observada pelo proponente, uma vez que remetido o projeto em 27/04/2017 (fl. 02).

Da transparência

O processo legislativo em exame, para sua perfeita higidez, deverá observar os deveres de transparência na gestão fiscal, conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal:

CAPÍTULO IX

DA TRANSPARÊNCIA, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO

Seção I

Da Transparência da Gestão Fiscal

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§ 1º A transparência será assegurada também mediante:

¹ Emenda à Lei Orgânica do Município



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.

§ 3º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios encaminharão ao Ministério da Fazenda, nos termos e na periodicidade a serem definidos em instrução específica deste órgão, as informações necessárias para a constituição do registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externa, de que trata o § 4º do art. 32.

§ 4º A inobservância do disposto nos §§ 2º e 3º ensejará as penalidades previstas no § 2º do art. 51.

§ 5º Nos casos de envio conforme disposto no § 2º, para todos os efeitos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios cumprem o dever de ampla divulgação a que se refere o caput.

§ 6º Todos os Poderes e órgãos referidos no art. 20, incluídos autarquias, fundações públicas, empresas estatais dependentes e fundos, do ente da Federação devem utilizar sistemas únicos de execução orçamentária e financeira, mantidos e gerenciados pelo Poder Executivo, resguardada a autonomia. (grifo nosso)

Nesse contexto, NÃO consta do respectivo projeto a comprovação de observância aos deveres de transparência (audiência pública), o que deverá ser analisado pelos nobres parlamentares, a fim de se evitar futuros questionamentos acerca de ilegalidade.



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



No entanto, anoto que as Comissões Permanentes poderão, se o caso, fazer uso da prerrogativa prevista na Lei Orgânica do Município.²

Das Emendas

Visando otimizar o processo legislativo em exame, sinalizo que eventual emenda de autoria parlamentar é possível, desde que observado os limites estabelecidos pela Constituição do Estado de São Paulo, conforme adiante exposto:

Art. 175 – Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais, bem como suas emendas, serão apreciados pela Assembleia Legislativa.

1.º - As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem serão admitidas desde que:

1 – sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

2 – indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Municípios.

3) sejam relacionadas:

a) com correção de erros ou omissões;

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

§ 2.º - As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

§ 3.º - O Governador poderá enviar mensagem ao Legislativo para propor modificações nos projetos a que se refere este artigo, enquanto

² Artigo 20 - A Câmara terá comissões permanentes e especiais, na forma prevista em seu Regimento Interno.

§ 1º - Às **comissões permanentes** em razão da matéria de sua competência, cabe:

I - estudar os assuntos submetidos ao seu exame, manifestar sobre eles a sua opinião, quanto ao aspecto técnico e quanto ao mérito;

II - realizar **audiências públicas** com entidades da sociedade civil;



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



não iniciada, na Comissão competente, a votação da parte cuja alteração é proposta.

§ 4.º - Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo.

§ 5.º - Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes, poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa. (grifo nosso)

Vale ressaltar que as emendas em questão, no âmbito parlamentar, possuem dois possíveis autores: *a)* o vereador individualmente considerado; *b)* a Mesa Diretora, na condição de responsável pela gestão administrativa da Casa de Leis, ambos com competência legislativa derivada distintas.

Orientações do Tribunal de Contas

Por derradeiro, visando otimizar o processo legislativo em exame, acosto ao expediente comunicado do Tribunal de Contas de São Paulo, com orientações acerca de cuidados na elaboração da LDO.

Portanto, destacados tais aspectos, remeto ao Setor de Propositura para prosseguimento.

Jacareí, 14 de maio de 2018.

Jorge Alfredo Cespedes Campos

Secretário-Diretor Jurídico



COMUNICADO SDG n° 13/2017

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO COMUNICA que, na elaboração da lei de diretrizes orçamentárias (LDO), há de se atentar para os seguintes conteúdos:

- 1- Em consonância com a Lei 13.019, de 2014, previsão de critérios próprios, específicos, para as subvenções sociais, contribuições e auxílios destinados às entidades do terceiro setor (art. 4º, I, "f" e 26, da LRF).
- 2- Desde que em mora no dia 25 de março de 2015, apresentação de plano de pagamento de precatórios (art. 101, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).
- 3- Para atender à Lei Federal n° 8069, de 1990 (art. 4º, parágrafo único, "d") e ao Comunicado SDG n° 8, de 2011, interessante vincular fração da receita para despesas de proteção à criança e ao adolescente.
- 4- Na existência de déficit financeiro, deve o anexo de metas fiscais propor superávit de execução orçamentária para liquidar, ainda que gradualmente, aquela dívida de curto prazo.
- 5- Sob o princípio orçamentário do equilíbrio, aquela proposição se materializa, no campo da despesa, por Reserva de Contingência, equivalente ao desejado superávit orçamentário.
- 6- E no intuito de garantir sobredita meta fiscal, haverá de se mostrar o tipo de gasto que será limitado caso haja frustração de receita (art. 4º, I, "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal).
- 7- Há de ser módico, moderado, o percentual para as transposições, remanejamentos e transferências (art. 167, VI, da CF).
- 8- Para a autorização solicitada no art. 62 da Lei de Responsabilidade Fiscal, deve existir anexo informando o custeio de serviços que são próprios da União e do Estado (*tipo de serviço/valor*).
- 9- Conveniente determinar específicas ações programáticas para gastos sujeitos a limites ou vulneráveis a desvios, que não possam ser claramente identificados no elemento de despesa (*ex: publicidade oficial; propaganda; adiantamentos; despesas com viagens; gastos de representação*).

São Paulo, 24 de abril de 2017.

SÉRGIO CIQUERA ROSSI
SECRETÁRIO-DIRETOR GERAL