



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ - SP
PALÁCIO DA LIBERDADE



PROJETO DE LEI DO EXECUTIVO Nº 22, DE 28.09.2018.

ASSUNTO: PROJETO DE LEI - ESTIMA A RECEITA E FIXA A DESPESA DO MUNICÍPIO DE JACAREÍ PARA O EXERCÍCIO DE 2019.

AUTORIA: PREFEITO MUNICIPAL SR. DR. IZAÍAS JOSÉ DE SANTANA.

PARECER Nº 284 - RRV - SAJ - 10/2018

I- RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei de autoria do Nobre Prefeito Municipal, Sr. Dr. Izaías José de Santana, que *estima a receita e fixa a despesa do Município de Jacareí para o exercício de 2019.*

Acompanhando o referido Projeto de Lei, segue Mensagem que embasou a iniciativa do Chefe do Executivo, cujo objetivo é, *em apartada síntese, atender aos interesses da Administração Pública Municipal e do Município, fundamentando-se na legislação pátria.*

O presente Projeto foi remetido a essa *Secretaria* para estudo jurídico.

É a síntese do necessário. Passamos a análise e manifestação.



II - FUNDAMENTAÇÃO

O respeitável Projeto de Lei, **no nosso entendimento, e salvo melhor juízo**, não encontra óbice constitucional e /ou legal para o seu prosseguimento. Senão vejamos.

A Lei Orçamentária Anual - LOA é uma lei elaborada pelo Poder Executivo, estabelecendo as despesas e as receitas que serão realizadas no próximo ano, no presente caso, 2019.

Segundo a Constituição Federal, artigo 165, parágrafo 5º:

“Art. 165, 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.”.

Em relação aos orçamentos previstos nos incisos I e II supramencionados, ***esses deverão ser compatibilizados com o Plano Plurianual, e terão entre***



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ - SP
PALÁCIO DA LIBERDADE



suas funções a de reduzir as desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional (consoante parágrafo 7º, do artigo 165, da CF88).

Além disso, *o projeto de lei orçamentária deverá ser acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (parágrafo 6º, do artigo 165, da CF/88).*

A LOA não poderá conter dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei (parágrafo 8º, do artigo 165, da CF/88). E mais.

Deve, a LOA, ser orientada pela Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, além de estar simetricamente alinhada com o Plano Plurianual e aos ditames da Lei Federal nº 4.320/64, *que institui normas gerais de Direito Financeiro*, e da Lei Complementar Federal nº 101//2000, *que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.*

Quanto à iniciativa da propositura, a Constituição Federal, no seu artigo 30, inciso I, disciplina a competência legislativa Municipal, restringindo-a às peculiaridades e necessidades ínsitas à localidade:



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ - SP
PALÁCIO DA LIBERDADE



“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Já a Lei Orgânica Municipal, em seu artigo 137, assim estabelece:

“Art. 137. O Prefeito enviará à Câmara, no prazo consignado em lei complementar federal¹, a proposta de orçamento anual do Município para o exercício seguinte.”.

A referida Lei Complementar Federal ainda se encontra na lista moratória do Legislativo Federal, o que nos permite, por analogia, aplicar o disposto no artigo 35, parágrafo 2, inciso III, dos Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, que assim estabelece:

“Art. 35. parágrafo 2º, III - o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro² e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.”.

Referido Projeto foi enviado a essa Casa Legislativa no dia 28 de setembro p.p., ***estando em harmonia legislativa constitucional.***

¹ Grifo nosso.

² Grifo noss



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ - SP

PALÁCIO DA LIBERDADE



Nesse sentido, não há vício *temporal* e *formal* de iniciativa legislativa, e, quanto ao mérito do presente Projeto, cabe ao Prefeito gerenciar o orçamento Municipal. Com isso, não observamos qualquer impedimento constitucional que pode ser, inicialmente, suscitado.

Ressaltamos, entretanto, pelo disposto no artigo 140 da Lei Orgânica Municipal, que ***“aplicam-se ao projeto de lei orçamentária, no que não contrariar o disposto nesta Seção, as regras do processo legislativo.”***

Contudo, devemos salientar que, conforme o artigo 94, parágrafo 4º, do Regimento Interno dessa Casa de Leis:

“§ 4º Ao projeto de lei orçamentária não são admitidas emendas das quais decorra aumento da despesa global ou de cada órgão, fundo, projeto ou programa ou que vise a modificar-lhe o montante, a natureza ou o objetivo.”

Não obstante, devemos ***ressaltar*** que, segundo o artigo 135 da Lei Orgânica Municipal, é cabível a elaboração, pelo parlamento municipal, das chamadas ***“emendas impositivas”*** à presente propositura. Assim estabelece referido dispositivo legal:



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ - SP

PALÁCIO DA LIBERDADE



"Artigo 135 - Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, ao orçamento anual³ e aos créditos adicionais serão apreciados pela Comissão Permanente de Finanças e Orçamento da Câmara, a qual caberá:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos e as contas apresentadas anualmente pelo Prefeito Municipal;

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas de investimento e exercer o acompanhamento e fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais Comissões da Câmara.

§ 4º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde, aplicando-se, no que couber, o disposto no artigo 166 da Constituição Federal⁴.

§ 5º A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde, previsto no § 4º deste artigo, inclusive custeio, será computada para fins de cumprimento do inciso III do § 2º do artigo 198 da Constituição Federal, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.

§ 6º É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 4º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para

³ Grifo nosso.

⁴ Grifo nosso.



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ - SP

PALÁCIO DA LIBERDADE



a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do artigo 165 da Constituição Federal.

§ 7º As programações orçamentárias previstas no 4º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.

§ 8º No caso de impedimento de ordem técnica, no empenho da despesa que integre a programação, na forma do disposto no § 7º deste artigo, serão adotadas as seguintes medidas:

I - até 120 (cento e vinte) dias após a publicação da lei orçamentária, o Poder Executivo e o Poder Legislativo enviarão ao Poder Legislativo as justificativas do impedimento;

II - até 30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no inciso I deste parágrafo, o Poder Legislativo indicará ao Poder Executivo o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável;

III - até 30 de setembro ou até 30 (trinta) dias após o prazo previsto no inciso II deste parágrafo, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei sobre o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável; e

IV - se, até 20 de novembro ou até 30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no inciso III deste parágrafo, a Câmara Municipal não deliberar sobre o projeto de lei, o remanejamento será implementado por ato do Poder Executivo, nos termos previstos na lei orçamentária.

§ 9º Após o prazo previsto no inciso IV do § 8º deste artigo, as programações orçamentárias previstas no § 6º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos justificados na notificação prevista no inciso I do § 8º.



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ - SP
PALÁCIO DA LIBERDADE



§ 10 Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 6º deste artigo, até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

§ 11 Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, o montante previsto no § 6º deste artigo poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.

§ 12 Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda, de forma igualitária e impessoal, às emendas parlamentares apresentadas, independentemente da autoria.

§ 13 O limite previsto no § 4º deste artigo será igual e proporcionalmente rateado entre todos os parlamentares integrantes da Câmara Municipal, inclusive no que tange a observância individual do percentual destinado a ações e serviços de saúde.

§ 14 Será admitida emenda conjunta, situação em que a cota estipulada no § 13 será somada em tantos quantos forem os signatários da respectiva emenda.”.

Quanto à espécie normativa escolhida (**Projeto de Lei Ordinária**), não encontramos, igualmente, qualquer mácula legal.



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ - SP

PALÁCIO DA LIBERDADE



III - CONCLUSÃO

Posto isto, e tendo em vista todo o acima exposto, **entendemos**, **s.m.j.**, que o presente Projeto de Lei **poderá prosseguir**, submetendo-se, contudo, **a dois turnos de discussão e votação**, necessitando, para a sua aprovação, **do voto favorável da maioria dos membros da Câmara Municipal**, nos termos dos artigos 125, inciso III, e do artigo 122, parágrafo 1º, **respectivamente**, do Regimento Interno da Câmara Municipal.

Antes, porém, deve ser objeto de análise das **Comissões Permanentes de Constituição e Justiça e Finanças e Orçamento**.

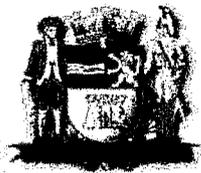
Sem mais para o momento, é este o nosso entendimento, sub censura.

Jacareí, 01 de outubro de 2018.

Renata Ramos Vieira

Consultor Jurídico-Legislativo

OAB/SP nº 235.902



CÂMARA MUNICIPAL DE JACARÉ

PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



Projeto de Lei do Executivo nº 22/2018

Assunto: *Projeto de Lei que estima a receita e fixa a despesa do município de Jacaré para o exercício de 2019. Constitucionalidade. Legalidade. Viabilidade.*

DESPACHO

Aprovo o parecer de nº 284 – RRV – SAJ – 10/2018 (fls. 232/240) 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;

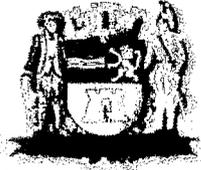
II - à segurança e defesa nacional;

III - à manutenção dos órgãos federais no Distrito Federal;

IV - ao Congresso Nacional, ao Tribunal de Contas da União e ao Poder Judiciário;

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:



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



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 31 de agosto 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)

Diante da citada divergência, imperioso destacar a existência de prazo específico para o tema na Lei Orgânica do Município:



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



Artigo 137 - O Prefeito enviará à Câmara, no prazo consignado em lei complementar federal, a proposta de orçamento anual do Município para o exercício seguinte.

TÍTULO VI

Disposições Transitórias

Artigo 1º - Até a entrada em vigor da lei complementar federal, o projeto do plano plurianual e o projeto de lei orçamentária anual, serão encaminhados à Câmara até 03 (três) meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvidos para sanção até o encerramento da sessão legislativa. (grifo nosso)

Vale dizer que a lei complementar federal a que se refere os dispositivos supra mencionados, inexistente, razão pela qual o entendimento que prevalece é no sentido de se adotar o prazo previsto por cada ente.

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 28/09/2018, cujo termo final se deu em 30/09/2018.

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:

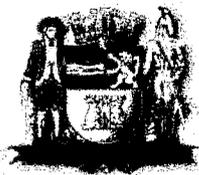
CAPÍTULO IX

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



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



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:

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)



CÂMARA MUNICIPAL DE JACARÉ

PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



Das Emendas Impositivas

Por derradeiro, visando otimizar o processo legislativo em exame, sinalizo que eventual emenda de autoria parlamentar ganhou novo regramento, diferente daquele vigente por ocasião da propositura do orçamento atualmente em execução.

Com a aprovação da Emenda à Lei Orgânica do Município de nº 76/2018, que estabeleceu e regrou as denominadas emendas impositivas - em estrita observância ao *princípio da simetria* - as restrições outrora existentes, em especial aquelas contidas no artigo 175 da Constituição Estadual e artigo 33 da Lei nº 4.320/64, não mais se aplicam em sua inteireza.

Extraída do artigo 166 da Constituição Federal, a Emenda Impositiva obriga o Poder Executivo a executar as emendas Parlamentares ao Orçamento até o limite de 1,2% da receita corrente líquida realizada no ano anterior.

Ademais, é imperioso ressaltar que, com essa nova ferramenta, o Poder Legislativo Municipal terá maior protagonismo na formulação e implementação de políticas públicas, atendendo a anseios de diversos munícipes que diariamente buscam socorro junto aos representantes populares.

Portanto, destacados tais aspectos, remeta-se ao Setor de Proposituras para prosseguimento.

Jacaré, 03 de outubro de 2018.

Jorge Alfredo Cespedes Campos

Secretário-Diretor Jurídico