

Projeto de Lei do Executivo nº 21 de
27.04.2017

ASSUNTO: Projeto de Lei que dispõe sobre
as diretrizes para elaboração e execução da
Lei Orçamentária para o ano 2018 - LDO.
Constitucionalidade. Legalidade. Viabilidade.

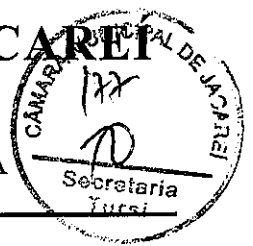
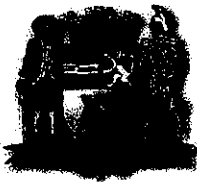
AUTORIA: Prefeito Izaías José de Santana

PARECER Nº 229 – JACC - CJL – 05/2017

RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei de autoria do Excelentíssimo Senhor Prefeito *Izaías José de Santana*, que dispõe sobre as diretrizes para elaboração e execução da Lei Orçamentária para o ano de 2018 (LDO) e dá outras providências.

A proposta apresentada, segundo a mensagem que a acompanha, visa atender ao comando Constitucional previsto no artigo 165, § 2º, combinado com Lei complementar 101, de 04 de maio de 2.000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, Portaria nº 407/2011 da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Portaria nº 42/1999 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Lei Orgânica do Município e Plano Plurianual de modo a elaborar o Orçamento Público para o planejamento e execução das políticas públicas (fls. 173/175).



Devidamente justificada nos termos anteriormente expostos, a propositura legislativa foi encaminhada a este órgão de Consultoria Jurídica, para que, nos termos do artigo 46 da Lei Orgânica Municipal (LOM) e artigo 46 do Regimento Interno, seja emitido o devido parecer quanto aos aspectos constitucionais, legais e jurídicos relativos ao projeto apresentado.

FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, antes de ingressarmos na análise do projeto, importante destacar a particularidade que envolve a presente propositura.

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;

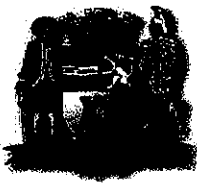
III - à manutenção dos órgãos federais no Distrito Federal;

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:

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



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

PALÁCIO DA LIBERDADE
CONSULTORIA JURIDICA LEGISLATIVA



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; (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)

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.

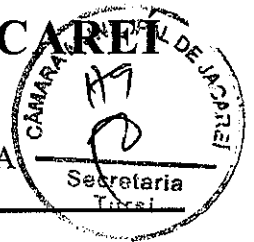
Nesse contexto, o Município adota, como para parâmetro de constitucionalidade, a Constituição Estadual, conforme preconiza o artigo 125, § 2º, da Constituição Federal, razão pela qual deve ser considerado o prazo de 30/04/2017 para remessa do projeto.

Página 3 de 11



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

PALÁCIO DA LIBERDADE
CONSULTORIA JURIDICA LEGISLATIVA



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.

Realizado tal esclarecimento, podemos enquadrar a matéria em questão como *assuntos de interesse local*, nos termos do inciso I do artigo 30¹ da Constituição Federal, posto que a proposição em questão visa atender interesse local atinente ao orçamento público do município.

De outra vertente, a iniciativa para o tema em apreço é exclusiva do Prefeito, conforme preconiza o artigo 40, inciso IV, e artigo 61, inciso X, ambos da Lei Orgânica do Município, e a espécie normativa eleita (lei ordinária) para veicular a presente propositura é adequada para o caso.

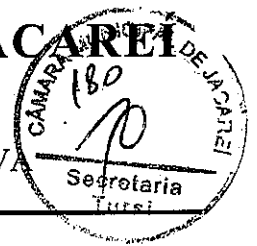
No mérito, **não** se verifica vício de inconstitucionalidade, ilegalidade ou antijuridicidade no projeto apresentado, especialmente pelo fato de que, em atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n° 101/00), artigo 4º, acompanha o projeto os seguintes anexos:

- Metas anuais (inciso II, § 2º) – Anexo V
- Descrição dos Programas Governamentais / Metas / Custos para o Exercício (Anexo V);
- Ações voltadas ao Desenvolvimento dos Programas Governamentais (Anexo VI)
- Anexo de Metas Fiscais- Metas Anuais (LRF, art. 4º, § 2º, inciso I);

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;



- Anexo de Metas Fiscais- Avaliação do cumprimento das metas fiscais do exercício anterior (art. 4º, inciso I, § 2º)
- Anexo de Metas Fiscais- Metas fiscais atuais comparadas com as fixadas nos três exercícios anteriores (LRF, art. 4º, § 2º, inciso II)
- Anexo de Metas Fiscais - Evolução do patrimônio líquido (LRF, art. 4º inciso III, § 2º)
- Anexo de Metas Fiscais- origem e aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos (LRF, art. 4º, § 2º, inciso III);
- Anexo de Metas Fiscais- Receitas e despesas previdenciárias e projeção atuarial do RPPS (LRF, art. 4º, § 2º, inciso IV, alínea a);
- Anexo de Metas Fiscais- estimativa e compensação da renúncia de receita (LRF, art. 4º, § 2º, inciso V);
- Anexo de Metas Fiscais- margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado (LRF, art. 4º, § 2º, inciso V);
- Anexo de Riscos Fiscais- Demonstrativo de Riscos Fiscais e Providências((LRF, art. 4º, §3º);
- Anexo de Obras em andamento (LRF, artigo 45, parágrafo único).

Ademais, consta no artigo 4º do Projeto em questão, que “*Fica o Poder Executivo autorizado a incorporar ao Plano Plurianual para o período de 2018/2021, todas e quaisquer alterações aprovadas nesta Lei de Diretrizes Orçamentárias*”.

É certo também que conforme artigo 5º do referido Projeto, a Lei Orçamentária anual, atendidas as metas prioritizadas para o exercício de 2018, poderá contemplar o atendimento de outras metas, desde que integrem o plano plurianual correspondente ao período 2018/ 2021.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 165, inciso II e § 2º, estabelece o conteúdo das Leis de Diretrizes Orçamentárias e o procedimento de sua elaboração.



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

PALÁCIO DA LIBERDADE
CONSULTORIA JURIDICA LEGISLATIVA



Tais regras devem ser obedecidas pelo Poder Executivo Municipal, pois, se trata de instrumento fundamental ao traçado das metas e prioridades da Administração Pública voltados à elaboração da peça do Orçamento Anual, como transcrito a seguir:

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 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, 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 4.320/64, 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



CÂMARA MUNICIPAL DE JACARÉI

PALÁCIO DA LIBERDADE
CONSULTORIA JURIDICA LEGISLATIVA



própria peça de orçamento a ser elaborada posteriormente, já que o referido instrumento normativo não estabelece nenhuma regra específica sobre as diretrizes orçamentárias.

Entretanto, a Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que versa especificamente sobre as regras afetas às 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:

"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)

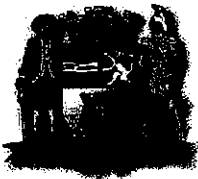
§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias, Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultado nominal e

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;

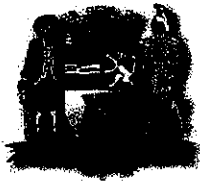
V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

§ 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."

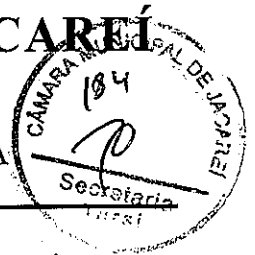
As exigências supra mencionadas refletem a seriedade com que os gestores devem planejar os gastos públicos, imputando-lhes o Legislador Constituinte e ordinário maior responsabilidade no manejo das receitas e despesas efetuadas pelo ente político.

Por todo o exposto, observa-se, portanto, que a proposta ora analisada se amolda ao descrito pela Constituição Federal e legislação correlata (Lei Federal nº 4.320/64 e Lei Complementar nº 101/00), cumprindo as



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

PALÁCIO DA LIBERDADE
CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA



exigências ali previstas quanto ao estabelecimento das prioridades e diretrizes para a elaboração do Orçamento Municipal para o exercício de 2018, incluindo todos os anexos apontados neste parecer.

Desta forma, tendo sido submetida à proposição à Consultoria Jurídica desta Casa de Leis, em atendimento ao artigo 46², da Lei Orgânica do Município, o parecer é no sentido de que o Projeto de Lei está **APTO** a regular tramitação.

CONCLUSÃO

Com essas considerações, salvo melhor juízo, concluímos que o projeto em análise, no mérito, reúne condições de prosseguimento, pelo que opinamos **FAVORAVELMENTE** ao seu desenvolvimento.

Das comissões

O presente projeto, conforme determina o artigo 31 do Regimento Interno, deverá ser previamente apreciado pelas Comissões de:

- 1) Constituição e Justiça (art. 33, RI)
- 2) Finanças e Orçamento (art. 34, RI)

Da votação

A tramitação do projeto em comento deverá ser em consonância com o dispõe o artigo 125, I do Regimento Interno da Câmara Municipal de Jacareí, que determina que a Lei de Diretrizes Orçamentárias está sujeita a dois turnos de discussão e votação, sendo que, o segundo turno ocorrerá

² Art. 46 – Todos os projetos que tramitarem pela Câmara serão encaminhados para parecer da Assessoria Jurídica do Legislativo.



na sessão ordinária subsequente aquela em que foi aprovada em primeira discussão (§ 4º do artigo 125, do RI). A votação deverá ser nominal e a propositura necessita, para sua aprovação, do voto favorável da maioria simples, presente, pelo menos, a maioria absoluta dos membros da Casa.

Das Emendas

Por derradeiro, 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 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.

No mesmo sentido a Lei nº 4.320/64:

Art. 33. Não se admitirão emendas ao projeto de Lei de Orçamento que visem a:

- a) alterar a dotação solicitada para despesa de custeio, salvo quando provada, nesse ponto a inexatidão da proposta;
- b) conceder dotação para o início de obra cujo projeto não esteja aprovado pelos órgãos competentes;
- c) conceder dotação para instalação ou funcionamento de serviço que não esteja anteriormente criado;
- d) conceder dotação superior aos quantitativos previamente fixados em resolução do Poder Legislativo para concessão de auxílios e subvenções.

É o parecer *sub censura*.

Jacaréi, 11 de maio de 2017.

Jorge Alfredo Céspedes Campos

Consultor Jurídico Chefe