



# **PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA**

## **PALÁCIO VOTURA**

*Rua Humaitá n.º 1167 Centro – Fone/Fax: (19)3885-7700  
CEP: 13.339-140 - Indaiatuba - SP*

Parecer Jurídico nº 079/2020.....Página 1 de 8

### **Ao Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Indaiatuba.**

Ref.: Projeto de Lei nº 069/2020 – Protocolo nº 826/2020.

**EMENTA:** Direito Constitucional e Financeiro. Processo Legislativo. Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

### **RELATÓRIO**

1. Trata-se de Projeto de Lei, fruto de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, que visa a dispor sobre as diretrizes para elaboração e execução da Lei Orçamentária do exercício financeiro de 2021 – LDO.

2. Em mensagem legislativa, o Alcaide justificou a proposição contextualizando-a com os recentes acontecimentos que vêm impactando o cenário econômico, notadamente a recente pandemia de coronavírus que assola o país. No texto, informa que a eclosão daquele evento dificulta a elaboração do planejamento orçamentário, já que variáveis de grandeza desconhecida, como a intensificação dos gastos na área de saúde, podem comprometer o equilíbrio entre a estimativa da receita e sua efetiva arrecadação. Ao final, salienta que foram atendidas as determinações legais voltadas à elaboração da presente proposta, em estrito cumprimento às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.

3. O projeto veio instruído com (a) demonstrativo de riscos fiscais e providências; (b) anexo de metas fiscais, compreendendo (b.1) as metas anuais estabelecidas, (b.2) avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior, (b.3) demonstrativo das metas anuais, com memória de cálculo, comparada com as fixadas nos três exercícios anteriores, (b.4) evolução do patrimônio líquido, com a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos, (b.5) avaliação da situação financeira e atuarial do RPPS, (b.6) demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita, (b.7) margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado; bem como (c) anexo de estrutura orçamentária, acompanhado (c.1) da descrição dos programas governamentais, metas e custos e (c.2) das unidades executoras e ações voltadas ao desenvolvimento do programa governamental.

4. Eis a breve síntese da proposição.

*Osandoro*



## PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

### PALÁCIO VOTURA

Rua Humaitá n.º 1167 Centro – Fone/Fax: (19)3885-7700  
CEP: 13.339-140 - Indaiatuba - SP

Parecer Jurídico nº 079/2020.....Página 2 de 8

### DA COMPETÊNCIA E DA INICIATIVA

5. Inicialmente é de se notar que a Constituição da República outorgou aos diversos entes da federação competência concorrente para legislar sobre direito financeiro e orçamento, nos exatos termos do at. 24, incisos I e II, da CRFB, *in verbis*:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

II - orçamento;

6. Não obstante a ausência de menção aos municípios, tem-se que referida competência legislativa também lhes é extensível, por força do art. 30, inciso I, da mesma Carta Política<sup>1</sup>, que atribuiu aos entes municipais competência para legislar sobre assuntos de interesse local, o que inclui, por certo, a elaboração da lei de diretrizes orçamentárias, conforme previsão contida no art. 8º, inciso I, da própria Lei Orgânica do Município de Indaiatuba (LOM), *in litteris*:

Art. 8º - Ao Município de Indaiatuba compete dispor sobre assuntos de interesse local, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:

I – elaborar o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, nos termos da Seção II do Capítulo II do Título VI da Constituição Federal;

7. Sendo patente, portanto, a competência do município para legislar acerca do tema versado nesta proposição, deve-se salientar que em casos tais a Constituição da República atribuiu ao Chefe do Poder Executivo a prerrogativa exclusiva de deflagrar o processo legislativo, conforme disposto no art. 165, inciso II, da CRFB<sup>2</sup>, cujo teor restou reproduzido nos artigos 75, inciso VI e 110, inciso II, ambos da LOM, *verbis*:

Art. 75 – Compete ao Prefeito, além de outras atribuições previstas nesta lei: (...) VI – enviar à Câmara Municipal o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento anual do Município;

Art. 110 – Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: (...) II – as diretrizes orçamentárias;

8. Portanto, sob o aspecto da **competência legislativa** e da **iniciativa**, não se

<sup>1</sup> Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local;

<sup>2</sup> Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: (...) II - as diretrizes orçamentárias;

*lesandoro*



## PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

### PALÁCIO VOTURA

Rua Humaitá n.º 1167 Centro – Fone/Fax: (19)3885-7700  
CEP: 13.339-140 - Indaiatuba - SP

Parecer Jurídico nº 079/2020.....Página 3 de 8

verifica qualquer óbice ao trâmite regular do projeto.

### DO PROCESSO LEGISLATIVO

9. Nesse ponto, cumpre analisar os aspectos formais e procedimentais atinentes ao processo legislativo a ser seguido para deliberação e aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias.

10. Assim, no que tange, inicialmente, aos **prazos para encaminhamento, deliberação e votação** da proposta, tem-se que o art. 165, § 9º, inciso I, da CRFB determina que cabe à lei complementar “*dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual*”.

11. Sucede que referida lei complementar, de abrangência nacional, até o momento não foi editada, e visando a evitar que a mora ou mesmo inércia legislativa obstasse o processo de elaboração das principais peças orçamentárias, o próprio constituinte cuidou de estipular regra transitória específica no art. 35, § 2º, inciso II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), estabelecendo que:

Art. 35. (...) § 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: (...)

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;

12. Considerando, portanto, a norma constitucional transitória, o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União seria encaminhado ao Poder Legislativo até o dia 15 de abril e devolvido para sanção até 17 de julho, dado o período de sessão legislativa previsto no art. 57, da CRFB<sup>3</sup>.

13. Solução semelhante foi seguida pela Constituição do Estado de São Paulo, cujo art. 39, inciso I<sup>4</sup> reproduziu a literalidade do art. 35, § 2º, inciso II, do ADCT. Contudo, essa

<sup>3</sup> Art. 57. O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 50, de 2006)

<sup>4</sup> Artigo 39 - Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o artigo 165, § 9º da Constituição Federal, serão obedecidas as seguintes normas:

*Lesandero*



## **PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA**

### **PALÁCIO VOTURA**

Rua Humaitá n.º 1167 Centro – Fone/Fax: (19)3885-7700

CEP: 13.339-140 - Indaiatuba - SP

Parecer Jurídico nº 079/2020.....Página 4 de 8

previsão não implica necessária coincidência de prazos, posto que o art. 9º, § 1º, da Constituição Paulista<sup>5</sup> contempla período de sessão legislativa anual diverso daquele previsto na Constituição da República.

14. Tal constatação mostra-se relevante, na medida que indica que em matéria de fixação de prazos para encaminhamento e deliberação das peças orçamentárias inexistem simetria entre o modelo federal e aquele adotado pelos demais entes da federação.

15. Até porque, a previsão constitucional de que caberia à lei complementar federal dispor sobre a matéria não denota que ao fazê-lo, adotaram-se prazos homogêneos para todos os entes da federação. E foi justamente a necessidade de adoção de prazos distintos que motivou vetos aos artigos 3º, § 2º e 5º, § 7º, do projeto que culminou na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

16. Na mensagem de veto, o Presidente da República aduziu que:

A Constituição Federal, no § 2º do art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, determina que, até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, o projeto de lei orçamentária da União seja encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro. **Estados e Municípios possuem prazos de encaminhamento que são determinados, respectivamente, pelas Constituições Estaduais e pelas Leis Orgânicas Municipais.**

A fixação de uma mesma data para que a União, os Estados e os Municípios encaminhem, ao Poder Legislativo, o projeto de lei orçamentária anual contraria o interesse público, na medida em que não leva em consideração a complexidade, as particularidades e as necessidades de cada ente da Federação, inclusive os pequenos municípios.

Além disso, a fixação de uma mesma data não considera a dependência de informações entre esses entes, principalmente quanto à estimativa de receita, que historicamente tem sido responsável pela precedência da União na elaboração do projeto de lei orçamentária.

Por esse motivo, sugere-se oposição de veto ao referido parágrafo<sup>6</sup>. (Grifei).

17. Desse modo, até que haja a edição da lei complementar federal a que alude o art. 165, § 9º, inciso I, da CRFB, entende-se que as disposições locais previstas na Lei

I - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias do Estado será encaminhado até oito meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

<sup>5</sup> § 1º - A Assembleia Legislativa reunir-se-á, em sessão legislativa anual, independentemente de convocação, de 1º de fevereiro a 30 de junho e de 1º de agosto a 15 de dezembro.

<sup>6</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/Mensagem\\_Veto/2000/Vep101-00.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/2000/Vep101-00.htm)

*lesanderson*



## **PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA**

### **PALÁCIO VOTURA**

Rua Humaitá n.º 1167 Centro – Fone/Fax: (19)3885-7700

CEP: 13.339-140 - Indaiatuba - SP

Parecer Jurídico nº 079/2020.....Página 5 de 8

Orgânica regeção o procedimento, em detrimento do art. 35, § 2º, inciso II, do ADCT.

18. Isso posto, tem-se que a Lei Orgânica do Município de Indaiatuba contemplou regra própria, dispondo que cabe ao Prefeito encaminhar o projeto de lei de diretrizes orçamentárias até 30 de abril, e à Câmara Municipal devolvê-lo até 21 de agosto para sanção, a teor do disposto no artigo 209, inciso III, da LOM, *in verbis*:

Art. 209 – Até a entrada em vigor da lei complementar federal a que se refere o § 9º do art. 165 da Constituição Federal, as propostas de lei a que se refere o art. 110 desta lei deverão observar as seguintes normas: (...)

II – até 30 de abril para o Executivo Municipal encaminhar o projeto de lei de diretrizes orçamentárias para o exercício seguinte, e até 21 de agosto para o Legislativo devolvê-lo para sanção;

19. Assim, considerando que o projeto foi protocolado em 24/04/2020 – dentro portanto, do prazo legal –, **cabe a esta Casa de Leis observar o prazo de até 21/08/2020 para devolvê-lo para sanção ao Chefe do Poder Executivo.**

20. No que concerne ao decorrer do íterim procedimental, a proposição deve ser encaminhada à **Comissão de Finanças e Orçamento (CFO)** desta Casa, para exame e emissão de **parecer prévio** (art. 112, § 1º, alínea a, da LOM).

21. Entende-se como necessária também a manifestação prévia da **Comissão de Justiça e Redação (CJR)**, eis que o art. 58, par. único, do Regimento Interno (RI) dispõe que referida comissão emitirá parecer sobre todos os processos que tramitem na Câmara.

22. Deve-se ressaltar, ainda, que não obstante a iniciativa do projeto seja exclusiva do Prefeito, podem os **parlamentares** apresentar **emendas ao projeto de LDO**, endereçando-as à CFO, que sobre elas emitirá parecer por escrito; sendo defeso a rejeição sumária ou o arquivamento das emendas pela própria comissão, vez que compete somente ao Plenário apreciá-las; ressalvado, contudo, os casos nos quais a emenda seja incompatível com o plano plurianual (PPA).

23. Além disso, **não se admite emendas que objetivem o aumento da despesa prevista**, de modo que caberá ao parlamentar indicar os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, desde que estas não estejam destinadas (a) às dotações para pessoal e seus encargos e (b) ao serviço de dívida municipal.

24. Por outro lado, é possível a edição de emenda meramente formais, relacionadas

*Leonardo*



## PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

### PALÁCIO VOTURA

Rua Humaitá n.º 1167 Centro – Fone/Fax: (19)3885-7700  
CEP: 13.339-140 - Indaiatuba - SP

Parecer Jurídico nº 079/2020.....Página 6 de 8

a (a) correção de erros ou omissões ou (b) com os dispositivos do texto da proposta.

25. Estando o projeto devidamente instruído com o parecer das Comissões, e após a realização das audiências e consultas públicas, que serão analisadas no tópico subsequente, deverá ser incluído na Ordem do Dia para ser apreciado em **dois turnos de discussão** (art. 177, § 4º, do RI). A deliberação, por sua vez, será tomada por **maioria simples**, presentes a maioria absoluta dos parlamentares (art. 45, da LOM).

26. Saliente-se, por fim, que o art. 57, § 2º, da CRFB veda a interrupção da sessão legislativa se não houver a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias. Significa dizer, conforme escólio de Regis Fernandes de Oliveira<sup>7</sup>, que “não pode haver rejeição do projeto de lei de diretrizes orçamentárias”.

27. Assim, por imperativo constitucional, cabe aos Edis apreciar, deliberar e aprovar o projeto de LDO, bem como encaminhá-lo para sanção do Prefeito até o prazo legalmente previsto, sob pena de não interrupção da sessão legislativa.

### DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA PARTICIPATIVA

28. Nesse ponto, cumpre salientar que a Lei 12.257/2001 (Estatuto da Cidade) elenca dentre os instrumentos da política urbana, a gestão orçamentária participativa, dispondo que no âmbito municipal, aludida gestão incluirá a **realização de debates, audiências e consultas públicas** sobre a proposta de lei de diretrizes orçamentárias, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal (art. 44, da Lei 12.257/2001<sup>8</sup>).

29. Do mesmo modo, o incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão da LDO, também foi elencado dentre os instrumentos de transparência na gestão fiscal, previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

<sup>7</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro. 4. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

<sup>8</sup> Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

*lescardos*



## **PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA**

### **PALÁCIO VOTURA**

*Rua Humaitá n.º 1167 Centro – Fone/Fax: (19)3885-7700  
CEP: 13.339-140 - Indaiatuba - SP*

Parecer Jurídico nº 079/2020.....Página 7 de 8

30. Forçoso, assim, que o Poder Legislativo envide esforços para concessão destes instrumentos de gestão orçamentária participativa e de transparência na gestão fiscal, dado tratar-se de condição legal necessária à aprovação do projeto de LDO, preferencialmente através de meios eletrônicos de acesso público, em razão da decretação de situação de emergência no município de Indaiatuba decorrente da pandemia de coronavírus.

### **DOS ANEXOS DE METAS E RISCOS FISCAIS**

31. Dispõe o art. 4º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal que o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será acompanhado de Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

32. Por sua vez, o § 2º, preconiza que 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.

33. Além do Anexo de Metas Fiscais, 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. 4º, § 3º, da LRF).

*Lesanderson*



## PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

### PALÁCIO VOTURA

Rua Humaitá n.º 1167 Centro – Fone/Fax: (19)3885-7700  
CEP: 13.339-140 - Indaiatuba - SP

Parecer Jurídico nº 079/2020.....Página 8 de 8

34. Conforme já apontado, o projeto veio instruído com (a) demonstrativo de riscos fiscais e providências; (b) anexo de metas fiscais, compreendendo (b.1) as metas anuais estabelecidas, (b.2) avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior, (b.3) demonstrativo das metas anuais, com memória de cálculo, comparada com as fixadas nos três exercícios anteriores, (b.4) evolução do patrimônio líquido, com a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos, (b.5) avaliação da situação financeira e atuarial do RPPS, (b.6) demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita, (b.7) margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado; bem como (c) anexo de estrutura orçamentária, acompanhado (c.1) da descrição dos programas governamentais, metas e custos e (c.2) das unidades executoras e ações voltadas ao desenvolvimento do programa governamental.

35. Verifica-se, assim, a regularidade formal da peça orçamentaria frente aos comandos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

36. Entretanto, **considerando que a análise do mérito da proposição compete à Comissão de Finanças e Orçamento**, por força do disposto no art. 112, § 1º, alínea a, da LOM, recomenda-se, que caso assim entendam necessário, a solicitação de **parecer técnico ao departamento de contabilidade desta Casa**, a fim de verificar os dados constantes de tais anexos e elucidar eventuais dúvidas dos parlamentares.

### CONCLUSÃO

37. Ante o exposto, **esta Procuradoria entende que não há óbice jurídico ao recebimento do projeto**, vez que não se constata quaisquer das hipóteses elencadas nos incisos do art. 127, do Regimento Interno desta Câmara Municipal.

38. O processo legislativo visando a deliberação e aprovação do projeto de LDO deve seguir as disposições constantes da Lei Orgânica do Município e do Regimento Interno desta Câmara, conforme explicitado ao longo deste Parecer.

Eis o Parecer, s.m.j.

Indaiatuba – SP, 27 de abril de 2020.

  
**DIMITRI SOUZA CARDOSO**

Procurador Jurídico