

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 Nº 96 / 2023

Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Indaiatuba

Ref.: Projeto de Lei nº 82/2023

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

RELATÓRIO

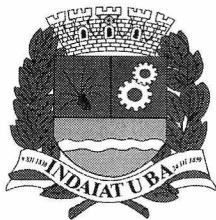
1. Trata-se de Projeto de Lei, fruto de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, que visa a dispor sobre as diretrizes para elaboração e execução da Lei Orçamentária do exercício financeiro de 2024 – LDO, e dá outras providências.
2. Eis o escopo da proposição.

FUNDAMENTAÇÃO

3. 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 art. 24, incisos I e II, da Constituição da República¹.
4. 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 Política², 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

¹ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; II - orçamento;

² Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local;



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 Nº 96 / 2023

no art. 8º, inciso I, da própria Lei Orgânica do Município de Indaiatuba (LOM)³.

5. 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 CRFB⁴, cujo teor restou reproduzido nos artigos 75, inciso VI⁵ e 110, inciso II⁶, ambos da LOM.

6. Portanto, sob o aspecto da **competência legislativa** e da **iniciativa**, não se verifica qualquer óbice ao trâmite regular do projeto.

7. Noutro giro, sob o prisma da **espécie normativa** utilizada, entende-se como adequada a veiculação de tais normas por meio de **lei ordinária**, eis que não se cuida de matéria afeta ao domínio da Lei Orgânica nem tampouco sujeita à reserva de lei complementar.

8. Sob outro vértice, no que concerne aos aspectos formais e procedimentais atinentes ao curso do processo legislativo, tem-se, inicialmente, quantos aos **prazos para encaminhamento, deliberação e votação** da proposta, que é forçoso observar as disposições do art. 165, § 9º, inciso I, da CRFB, o qual 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”.

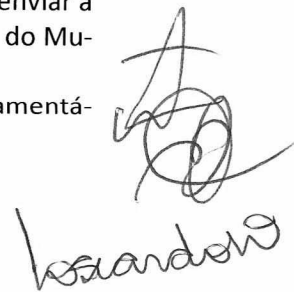
9. Sucede que referida lei complementar, de abrangência nacional, até o momento não foi editada, e visando a evitar que a mora ou mesmo inércia legislativa obstasse o processo de elaboração das principais peças

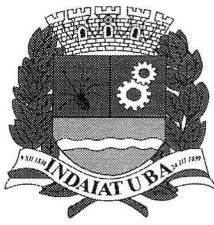
³ Art. 8º - Ao Município de Indaiatuba compete dispor sobre assuntos de interesse local, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições: I – elaborar o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, nos termos da Seção II do Capítulo II do Título VI da Constituição Federal;

⁴ Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: (...) II - as diretrizes orçamentárias;

⁵ 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;

⁶ Art. 110 – Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: (...) II – as diretrizes orçamentárias;





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 Nº 96 / 2023

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: “Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas: (...) 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”.

10. Assim, considerando 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 CRFB⁷.

11. Solução semelhante foi seguida pela Constituição do Estado de São Paulo, cujo art. 39, inciso I⁸ reproduziu a literalidade do art. 35, § 2º, inciso II, do ADCT.

12. Contudo, essa previsão não implica necessária coincidência de prazos, posto que o art. 9º, § 1º, da Constituição Paulista⁹ contempla período de sessão legislativa anual diverso daquele previsto na Constituição da República.

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

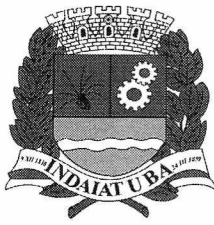
14. Até porque, a previsão constitucional de que caberia à lei complementar federal dispor sobre a matéria não denota que ao fazê-lo, adotar-

⁷ 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)

⁸ 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:

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;

⁹ § 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.



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 Nº 96 / 2023

se-iam 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). 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.**

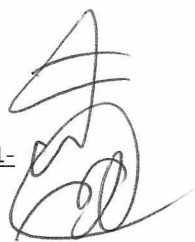
A fixação de uma mesma data para que a União, os Estados e os Municípios encaminhem, ao Poder Legislativo, o projeto de lei orçamentária anual contraria o interesse público, na medida em que não leva em consideração a complexidade, as particularidades e as necessidades de cada ente da Federação, inclusive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

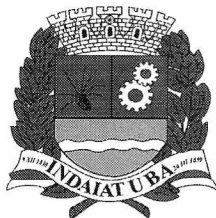
Por esse motivo, sugere-se oposição de veto ao referido parágrafo¹⁰. (Grifei).

15. 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 Orgânica regerão o procedimento**, em detrimento do

¹⁰ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/2000/Vep101-00.htm



Alexandre



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 Nº 96 / 2023

art. 35, § 2º, inciso II, do ADCT.

16. 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: (...)

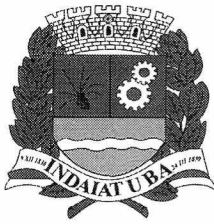
II – até 30 de abril para o Executivo Municipal encaminhar o projeto de lei de diretrizes orçamentárias para o exercício seguinte, e até 21 de agosto para o Legislativo devolvê-lo para sanção;

17. Assim, considerando que o projeto foi protocolado dentro do prazo legal, **cabe a esta Casa de Leis observar o prazo de até 21/08/2022 para devolvê-lo para sanção ao Chefe do Poder Executivo.**

18. 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).

19. 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.

20. 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).



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 Nº 96 / 2023

21. 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.

22. Por outro lado, é possível a edição de emendas meramente formais, relacionadas a (a) correção de erros ou omissões ou (b) com os dispositivos do texto da proposta.

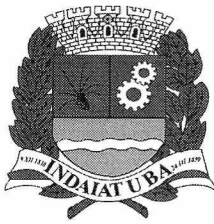
23. Estando o projeto devidamente instruído com o parecer das Comissões, e após a realização das audiências e consultas públicas, que serão analisadas nos parágrafos subseqüente, deverá ser incluído na Ordem do Dia para ser apreciado em **dois turnos de discussão** (art. 177, § 4º, do RI). A deliberação, por sua vez, será tomada por **maioria simples**, presentes a maioria absoluta dos parlamentares (art. 45, da LOM).

24. 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 Oliveira¹¹, que “não pode haver rejeição do projeto de lei de diretrizes orçamentárias”.

25. 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.

26. Noutro giro, no que concerne à **Gestão Orçamentária Participativa**, cumpre salientar que a Lei 12.257/2001 (Estatuto da Cidade) a elenca dentre os instrumentos da política urbana, dispondo que no âmbito municipal, a 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

¹¹ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro. 4. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.



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 Nº 96 / 2023

12.257/2001¹²).

27. 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.

28. Forçoso, assim, que o Poder Legislativo envide esforços para efetivação 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.

29. Por outro lado, no que toca aos **anexos de metas e riscos fiscais**, 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.

30. Por sua vez, o § 2º, preconiza que o Anexo conterá, ainda:

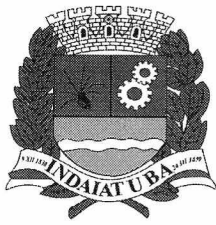
I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

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;

¹² 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.

lescardoni



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 Nº 96 / 2023

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.

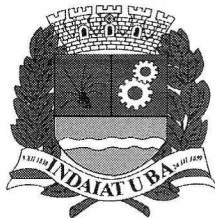
31. Além do Anexo de Metas Fiscais, a lei de diretrizes orçamentárias contera Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem (art. 4º, § 3º, da LRF).

32. 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.

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

34. 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**

losanderson



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 Nº 96 / 2023

Contabilidade desta Casa, a fim de verificar os dados constantes de tais anexos e elucidar eventuais dúvidas dos parlamentares.

35. Por fim, verifica-se que as disposições normativas se encontram redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, tendo sido utilizado o artigo, enquanto unidade básica de articulação, respeitando-se, portanto, as prescrições da Lei Complementar nº 95/98, enquanto norma geral que rege a elaboração e a redação das leis.

CONCLUSÃO

36. Diante do exposto, entende-se que inexistente óbice jurídico ao recebimento do projeto, eis que não se constata quaisquer das hipóteses elencadas nos incisos do art. 127 do RI desta Câmara Municipal.

37. 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, sendo importante reafirmar, em conclusão, que após o recebimento do projeto, cabe à Presidência determinar sua inclusão para **leitura** no expediente (art. 107, do RI) e, na sequência, encaminhá-lo à **Comissão de Finanças e Orçamento (CFO)** e à **Comissão de Justiça e Redação (CJR)**, para emissão de Parecer.

38. Estando apto a ser incluído na **Ordem do Dia**, o projeto deverá ser deliberado em **dois turnos de discussão** (art. 177, § 4º, do RI), e sua **aprovação** demanda o **voto favorável da maioria simples** dos membros da Câmara Municipal, presentes a maioria absoluta dos vereadores (art. 45 da LOM).

39. Eis o parecer, s.m.j.

Indaiatuba (SP), aos 26 de abril de 2023.


DIMITRI SOUZA CARDOSO
Procurador

