



Câmara Municipal de Votorantim

“Capital do Cimento”

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Jurídica

Parecer nº 51/2024

Projeto de Lei Ordinária nº 038/24

Autoria: Prefeita Municipal

Assunto: Estima a Receita e fixa a Despesa do Município de Votorantim para o Exercício de 2025.

Interessado: Comissão de Justiça e Comissão de Finanças e Orçamento, ambas da Câmara Municipal de Votorantim.

Solicitante: Presidência da Câmara Municipal de Votorantim

PROJETO DE LEI ORDINÁRIA 038/24. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE. O Projeto de Lei Ordinária nº 038/24, de autoria da Prefeita Municipal, que “Estima a Receita e fixa a Despesa do Município de Votorantim para o Exercício de 2025”, é constitucional no que se refere à competência, à iniciativa e ao prazo de apresentação, atendendo, em linhas gerais, aos aspectos jurídico-formais exigidos pelas leis de Direito Financeiro (Lei Complementar nº 101, de 2000 e Lei 4.320, de 1964), não havendo empecilhos para que o presente projeto de lei siga para exame de mérito na Comissão de Finanças e Orçamento e no Plenário da Câmara Municipal.

RELATÓRIO

1. Em atendimento ao disposto no art. 12, II, “e”, da Resolução nº 03, de 23 de março de 1994, que institui o Regimento Interno da Câmara Municipal de Votorantim, os autos em referência foram encaminhados pela Presidência desta Casa Legislativa para parecer sobre o Projeto de Lei Ordinária nº 038/24, de autoria da Prefeita



Câmara Municipal de Votorantim

“Capital do Cimento”

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Jurídica

Municipal, que “Estima a Receita e fixa a Despesa do Município de Votorantim para o Exercício de 2025”.

2. O projeto de lei ordinária em tela, no art. 1º, estima a receita e fixa a despesa do Município de Votorantim para o exercício de 2025 em R\$ 763.632.367,04 (setecentos e sessenta e três milhões, seiscentos e trinta e dois mil, trezentos e sessenta e sete reais e quatro centavos). Desse montante, R\$ 414.910.812,00 (quatrocentos e quatorze milhões, novecentos e dez mil, oitocentos e doze reais) compõem o orçamento fiscal e R\$ 348.721.555,04 (trezentos e quarenta e oito milhões, setecentos e vinte e um mil, quinhentos e cinquenta e cinco reais e quatro centavos) correspondem ao orçamento da Seguridade Social (art. 2º). Na sequência, o art. 3º especifica os desdobramentos relativos à realização das receitas, prevendo o limite de 5% (cinco por cento) para sua renúncia (art. 4º, §1º) e, com relação às despesas, o art. 4º discrimina a forma de execução segundo desdobramento em categorias econômicas e o art. 5º, por funções de governo e órgão da Administração Direta e Indireta. O art. 6º prevê ações orçamentárias que o Poder Executivo poderá realizar mediante decreto, tais como: abrir créditos suplementares até o limite de 14 % (quatorze por cento) da despesa indicada no art. 2º, excluídos desse percentual as retificações orçamentárias ou descentralizações mencionadas no art. 7º; realizar operações de crédito dentro dos limites legais; utilizar a reserva de contingência e contingenciar despesas; desmembrar as dotações orçamentárias; descentralizar créditos orçamentários dentro da mesma dotação orçamentária; remanejar ou transferir recursos no grupo de despesas com pessoal e encargos sociais e abrir créditos suplementares para a educação. Por fim, os arts. 8º e 10 preveem as alterações correspondentes no Plano Plurianual e Lei de Diretrizes Orçamentárias e o art. 9º traz a cláusula de despesa com a execução da lei.

3. Nesse ponto, cumpre ressaltar que se presume a veracidade das informações contábeis aduzidas pelo Executivo Municipal, competindo à Procuradoria Jurídica do Legislativo a análise da adequação jurídico-formal dos termos do projeto às normas constitucionais e legais, sobretudo no que concerne à competência, iniciativa e



Câmara Municipal de Votorantim

“Capital do Cimento”

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Jurídica

obediência à disciplina das leis de direito financeiro (em especial a Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964 e a Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000).

4. Interessa frisar, ademais, que a conveniência e oportunidade ao interesse público das ações orçamentárias propostas é tema reservado às Comissões Temáticas, em especial a Comissão de Finanças e Orçamento¹, e ao Plenário, *garantida a participação popular, exigida nos termos do art. 48, §1º, I, da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000² e do art. 44 da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001³, conhecida como Estatuto da Cidade, como condição obrigatória para aprovação do projeto de lei pela Câmara Municipal.*

FUNDAMENTAÇÃO

5. Da competência do Município, iniciativa da propositura e prazo de apresentação

¹ Regimento Interno, Art. 157 - O projeto, em seguida, irá à Comissão de Finanças e Orçamento, que terá o prazo máximo de 15 dias para emitir parecer e decidir sobre as emendas.

§ 1º - A competência da Comissão de Finanças e Orçamento abrange todos os aspectos do projeto.

§ 2º - Se a Comissão de Finanças e Orçamentos não observar o prazo, a proposição passará à fase imediata de tramitação, independentemente de parecer, inclusive do Relator Especial.

§ 3º - Não se concederá "vista" do parecer sobre o projeto, quando da sua tramitação na Comissão de Finanças e Orçamento.

§ 4º - Será final o pronunciamento da Comissão de Finanças e Orçamento sobre as emendas, salvo se 1/3 dos membros da Câmara pedir ao seu Presidente a votação em Plenário, sem discussão, de emenda aprovada ou rejeitada.

§ 5º - O projeto saindo da Comissão, será incluído na Ordem do Dia, como item único.

§ 6º - Aprovado o projeto, a Mesa expedirá o Autógrafo.

²LRF, 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:

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;

³ Estatuto da Cidade, 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.



Câmara Municipal de Votorantim

“Capital do Cimento”

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Jurídica

- 5.1. De início, ressalte-se que, nos termos do art. 18 da Constituição Federal, o Município é ente federativo dotado de autonomia. Portanto, possui capacidade de autogoverno, auto-organização e autoadministração. Nessa linha, como administrar envolve o emprego de recursos financeiros, o art. 24, II, combinado com o art. 30, I e III, todos da Constituição Federal, firmam a competência do Município para legislar sobre orçamento.
- 5.2. Já no que pertine à autoridade responsável por desencadear o processo legislativo referente ao orçamento, a Lei Orgânica do Município de Votorantim (LOM) estatui, no art. 167, III, que compete ao Poder Executivo a iniciativa da lei que trata do Orçamento Anual (LOA).
- 5.3. Relativamente ao prazo de envio da propositura em questão, porém, a Lei Orgânica local é silente. Desse modo, deve-se seguir a regra posta na Constituição do Estado de São Paulo, segundo a qual, até que referido prazo seja disciplinado por lei complementar federal, o projeto de lei orçamentária anual deve ser encaminhado ao Poder Legislativo até três meses antes do encerramento do exercício financeiro (art. 39, II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), isto é, até a data limite de 30 de setembro.
- 5.4. Sendo assim, considerando que a presente propositura foi encaminhada pela Prefeita Municipal a esta Casa Legislativa no dia 30 de setembro p.p., no que se refere à competência, à iniciativa e ao prazo de apresentação, o projeto de lei ordinária ora analisado é constitucional e legal.

6. Disposições das leis de Direito Financeiro

- 6.1. Acerca dos aspectos gerais do projeto de lei de orçamento anual, a LOM dispõe que a lei orçamentária anual compreenderá o orçamento fiscal referente aos Poderes municipais, fundos, órgãos e entidades da Administração Pública; o orçamento de investimento das empresas em que o Município tenha maioria do capital social com



Câmara Municipal de Votorantim

“Capital do Cimento”

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Jurídica

direito a voto; bem como o orçamento da Seguridade Social, o qual abrangerá órgãos, entidades e fundos a ela vinculados (art. 167, §5º). Sendo a mais concreta das três leis de orçamento, a LOA não deve conter dispositivo estranho à previsão da receita e fixação da despesa, exceto a autorização para abertura de créditos suplementares (art. 167, §7º, da LOM).

6.2. Nessa esteira e realizando o princípio do equilíbrio orçamentário, a Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), por sua vez, estabelece ser vedado consignar, na lei orçamentária, crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada (art. 5º, §4º). É dizer: todas as receitas deverão estar vinculadas a despesas específicas e nos exatos montantes dos dispêndios. Ainda, a LRF orienta que LOA, concretizando a programação constante do Plano Plurianual (PPA) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), deverá conter demonstrativo da compatibilização com os objetivos e metas da LDO, demonstrativo dos efeitos decorrentes de benefícios financeiros, tributários e creditícios e previsão de reserva de contingência (art. 5º). Nesse ponto, é importante lembrar que, além de estar de acordo com a programação do PPA e da LDO, a LOA também deve incorporar as diretrizes e prioridades contidas no Plano Diretor.

6.3. Com relação à dívida pública, a LRF determina que seu refinanciamento deve constar separadamente na lei e a atualização monetária do principal não poderá superar o índice previsto na LDO (art. 5º, §§ 2º e 3º).

6.4. No tocante à Lei 4.320, de 1964, o art. 2º enuncia que a lei de orçamento conterá a discriminação da receita e da despesa de forma a evidenciar o plano de trabalho do governo e, entre outros demonstrativos, o sumário da receita por fontes e da despesa por funções de governo, o quadro demonstrativo da receita e da despesa segundo as categorias econômicas e o quadro das dotações por órgãos do Governo e da Administração. Segundo o art. 15 da lei citada, referida discriminação da despesa deve se dar no mínimo por elementos.

6.5. Por fim, o art. 22 da lei ora em estudo especifica que a proposta orçamentária enviada pelo Poder Executivo será acompanhada de mensagem, a qual conterá:



Câmara Municipal de Votorantim

“Capital do Cimento”

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Jurídica

exposição circunstanciada da situação econômico-financeira (no caso, do Município), demonstração da dívida fundada e fluante, saldos de créditos especiais e restos a pagar, bem como justificação da receita e da despesa, em especial no que concerne ao orçamento de capital, e justificação da política econômico-financeira do Governo, além de tabelas explicativas e da especificação dos programas especiais de trabalho.

6.6. Compulsando a proposta orçamentária apresentada, em linhas gerais, observa-se o atendimento dos aspectos jurídico-formais indicados nos sub-itens acima, salvo pela mensagem encaminhada pelo Executivo, carecedora de maior detalhamento.

7. Percentuais relativos à renúncia de receitas e abertura de créditos suplementares

7.1 Com relação aos percentuais fixados na LOA para a renúncia de receitas e abertura de créditos suplementares, registre-se que atendem aos limites postos na LDO. Entretanto, interessa alertar que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, por meio do Comunicado da Secretaria Diretoria Geral – SDG nº 32, de 2015, orienta que os percentuais permissivos para abertura de créditos suplementares, financiados pela anulação total ou parcial de outras dotações, devem ser utilizados com moderação, a fim de não restar desfigurada a proposta orçamentária e o planejamento de governo.

DISPOSITIVO

8. Por todo o exposto, o Projeto de Lei Ordinária nº 038/24, de autoria da Prefeita Municipal, que “Estima a Receita e fixa a Despesa do Município de Votorantim para o Exercício de 2025”, é constitucional no que se refere à competência, à iniciativa e ao prazo de apresentação, atendendo, em linhas gerais, aos aspectos jurídico-formais exigidos pelas leis de Direito Financeiro (Lei Complementar nº 101, de 2000 e Lei 4.320, de 1964), não havendo empecilhos para que o presente projeto de lei siga para



Câmara Municipal de Votorantim

“Capital do Cimento”

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Jurídica

exame de mérito na Comissão de Finanças e Orçamento e no Plenário da Câmara Municipal.

9. É o parecer, s.m.j, em sete laudas.

10. Às Comissões de Finanças e Orçamento e de Justiça, ambas da Câmara Municipal de Votorantim, competentes nos termos dos §§ 2º e 1º do art. 21 da Resolução nº 03, de 1994, para deliberação acerca do mérito da medida proposta ao interesse público.

11. À Presidência da Câmara Municipal de Votorantim.

Votorantim, 14 de outubro de 2024.

Gilmara Navega Pozzati
Procuradora Jurídica