



Câmara Municipal de Votorantim

“Capital do Cimento”
ESTADO DE SÃO PAULO
Procuradoria Jurídica

Parecer nº 13/2025

Projeto de Emenda à Lei Orgânica nº 002/25

Autoria: Prefeito Municipal.

Assunto: Alteração de dispositivo da Lei Orgânica do Município de Votorantim.

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 EMENDA À LEI ORGÂNICA MUNICIPAL Nº 002/25. ANÁLISE DA COMPATIBILIDADE COM AS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS E DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 101, DE 2000, BEM COMO DA LEI COMPLEMENTAR Nº 95, DE 1998, ATINENTES À TÉCNICA LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL. RECOMENDAÇÕES REFERENTES À TÉCNICA LEGISLATIVA. O Projeto de Emenda à Lei Orgânica nº 002/2025, de autoria do Prefeito Municipal, é parcialmente inconstitucional, pois o §9º que o projeto sob exame pretende inserir no art. 167 da LOM ofende o princípio da separação dos poderes; quanto às demais disposições, a propositura ora analisada é constitucional, pois está em harmonia com os preceitos do art. 24, I e II, c/c art. 30, I e II, todos da Constituição Federal. Com relação à técnica legislativa, impõe-se a correção da ementa do projeto, na forma do item 7 deste opinativo.



Câmara Municipal de Votorantim

“Capital do Cimento”

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Jurídica

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 Emenda à Lei Orgânica nº 002/2025, de autoria do Prefeito Municipal, cuja ementa é “Alteração de dispositivo da Lei Orgânica do Município de Votorantim”.
2. Em breve síntese, o art. 1º do Projeto mencionado acrescenta dois parágrafos ao art. 167 da Lei Orgânica do Município: o §8º, que prevê a data limite para o encaminhamento, pelo Chefe do Poder Executivo, dos projetos de lei referentes ao plano plurianual (até 31 de agosto), às diretrizes orçamentárias (até 30 de abril) e ao orçamento anual (até 30 de setembro); e o §9º, que dilata o prazo de envio do projeto de lei de diretrizes orçamentárias no primeiro ano do mandato para até 31 de agosto. Por fim, o art. 2º determina a entrada em vigor da emenda na data de sua promulgação.
3. Assim, o caso sob exame demanda a análise acerca da adequação da propositura com as disposições constitucionais e legais aplicáveis, notadamente o Capítulo II do Título VI da Constituição Federal e a Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. No mais, cumpre verificar a obediência às regras descritas na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

FUNDAMENTAÇÃO

4. Rezam a Lei Orgânica do Município (LOM), no art. 46, II, e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Votorantim (RI), no art. 158, II, que o Prefeito tem



Câmara Municipal de Votorantim

“Capital do Cimento”

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Jurídica

legitimidade para apresentar emendas à Lei Orgânica, as quais serão, após trâmite regimental (art. 159), discutidas e votadas em dois turnos, restando aprovadas obtiverem o voto favorável de dois terços dos parlamentares (art. 46, §1º da LOM e art. 159, §5º do RI). Sendo assim, quanto à iniciativa, a presente propositura é legal.

5. Com relação ao tema objeto da presente emenda, é preciso ter em mente as seguintes considerações.

5.1. É sabido que o ordenamento jurídico brasileiro prevê a existência de três leis orçamentárias: o plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA)¹, cada uma delas com escopo próprio. Assim, a lei do PPA, com vigência de quatro anos, visa estabelecer os rumos e propósitos da administração pública para as despesas de capital e outras despesas dela decorrentes e para as despesas relativas aos programas de duração continuada (art. 167, I e §1º da LOM); a LDO, por sua vez, é uma lei de planejamento anual, pois estabelece as metas da administração para o exercício seguinte relativamente às despesas de capital, estabelece as diretrizes da política fiscal, orienta a elaboração da LOA e dispõe sobre alterações na legislação tributária (art. 167, II e §2º da LOM) e, por fim, a LOA é a lei orçamentária mais concreta de todas, pois estima a receita e fixa as despesas para o exercício financeiro seguinte, contando com três “orçamentos”: o fiscal, o de investimento e o da seguridade social (arts. 167, III, e §§ 5º e 7º). As três leis citadas devem guardar compatibilidade entre si, de modo que as emendas ao projeto de LDO poderão ser aprovadas somente quando compatíveis com o PPA e as emendas ao projeto de lei do orçamento serão admitidas se forem compatíveis com o plano plurianual e as diretrizes orçamentárias (art. 168, §1º, I e §2º, todos da LOM). Interessa registrar, ainda, que no primeiro ano do mandato, ainda está vigente o PPA aprovado no mandato anterior; logo, *a LDO a ser elaborada nesse ano (e conseqüentemente, a LOA, já*

¹ Constituição Federal, art. 165; Constituição do Estado de São Paulo, art. 174; Lei Orgânica do Município de Votorantim, art. 167.



Câmara Municipal de Votorantim

“Capital do Cimento”

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Jurídica

que a LDO traz as diretrizes para a elaboração da LOA) *deve se referir ao PPA vigente e não ao projeto de PPA a ser encaminhado.*

5.2. O prazo para o encaminhamento, pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo, das leis em comento, é assunto a ser disciplinado em lei complementar (art. 166, §6º, c/c art. 165, §9º, I, ambos da Constituição Federal)². Ocorre que a Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, editada em obediência ao comando constitucional referido, nada dispôs a respeito do aludido prazo. Dessa sorte, o município, no exercício da competência concorrente para legislar sobre direito financeiro e orçamento, em suplementação às legislações federal e estadual e no intuito de satisfazer o interesse local (art. 24, I e II, c/c art. 30, I e II, todos da Constituição Federal)³ pode fixar as datas-limite para o envio dos projetos orçamentários sem incorrer em inconstitucionalidade.

5.3. O entendimento constante dos subitens 5.1 e 5.2 acima já foram esposados pelo Supremo Tribunal Federal em sede de controle concentrado de constitucionalidade:

CONSTITUCIONAL. DIREITO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. EMENDA CONSTITUCIONAL 59/2011 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. ALTERAÇÃO DOS PRAZOS DE ENCAMINHAMENTO DE LEIS ORÇAMENTÁRIAS. OFENSA AOS ARTS. 165 E

² Constituição Federal, Art. 166, § 6º Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

Constituição Federal, Art. 165, § 9º Cabe à lei complementar:

I - 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;

³ Constituição Federal, Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

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

II - orçamento;

Constituição Federal, Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;



Câmara Municipal de Votorantim

“Capital do Cimento”

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Jurídica

166 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E AO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. NÃO OCORRÊNCIA. AUTONOMIA DOS ESTADOS MEMBROS. AUSÊNCIA DE NORMAS GERAIS DA UNIÃO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PLENA DOS ESTADOS (ART. 24, § 3º, CF). IMPROCEDÊNCIA. 1. O legislador constituinte deixou a cargo da lei complementar a regulamentação 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” (CF, art. 165, § 9º). No plano federal, enquanto não editadas as normas gerais, aplica-se o disposto no art. 35, § 2º, incisos I, II e III, do ADCT. 2. O art. 35, § 2º, I, do ADCT dispõe que a lei do plano plurianual tem vigência até “o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente”, com início no segundo ano de mandato. Assim, no ano em que for editado o PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias deve ser compatível com o plano então vigente (CF, art. 166, § 4º). 3. No caso da Emenda Constitucional 59/2011 do Estado do Rio Grande do Sul, o legislador estadual manteve a mesma sistemática aplicada à União, embora com prazos próprios de tramitação das leis orçamentárias. Respeito ao Princípio da Simetria. 4. Além disso, no tocante à distribuição de competências, a Constituição Federal instituiu um “condomínio legislativo” entre a União e os Estados-Membros, cabendo à primeira a edição de normas gerais sobre as matérias elencadas no art. 24 da CF. Constituição Federal instituiu um “condomínio legislativo” entre a União e os Estados-Membros, cabendo à primeira a edição de normas



Câmara Municipal de Votorantim

“Capital do Cimento”

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Jurídica

gerais sobre as matérias elencadas no art. 24 da CF. 5. Competência legislativa plena dos Estados-Membros quando inexistente norma federal a estabelecer normatização de caráter geral (CF, art. 24, § 3º). 5. Competência legislativa plena dos Estados-Membros quando inexistente norma federal a estabelecer normatização de caráter geral (CF, art. 24, § 3º). 6. Ação Direta julgada improcedente. ADI 4.629, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 20-9-2019, P, DJE de 3-10-2019.

6. O projeto ora analisado, ainda, pretende criar exceção quanto ao prazo para o envio do projeto de LDO no primeiro ano do mandato, estendendo-o até o dia 31 de agosto (conforme regra constante do §9º que se pretende inserir no art. 167 da LOM). Ocorre, porém, que tal previsão inviabiliza a apresentação tempestiva do projeto de LOA, a qual deve se dar até 30 de setembro (art. 155 do RI).

6.1. Ora, um mês é período de tempo demasiado curto para a aprovação do projeto de diretrizes orçamentárias e consequente elaboração, pelo Poder Executivo, do projeto de orçamento anual. Com efeito, o trâmite do projeto de LDO envolve a realização obrigatória de audiências públicas (por força de mandamento legal da Lei de Responsabilidade Fiscal e do Estatuto da Cidade)⁴, com a possibilidade de oferecimento de emendas pelos parlamentares, discussão, votação, devolução do projeto aprovado para sanção do Chefe do Executivo, que só então terá uma lei que direcione a consolidação das propostas encaminhadas pelos demais poderes e elaboração do projeto de LOA.

⁴ Lei de Responsabilidade Fiscal, Art. 48, §1º § 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;

Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada 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

6.2. Convém destacar que a doutrina sustenta que a apreciação pelo Poder Legislativo do projeto de LDO é obrigatória⁵, haja vista que a sessão legislativa não pode ser interrompida pelo recesso parlamentar caso o projeto de LDO não tenha sido devolvido para sanção do Poder Executivo (art. 57, §2º da Constituição Federal⁶), tamanha é a importância da lei de diretrizes orçamentárias, que traça regras relacionadas com o plano plurianual e com o orçamento anual. Daí que o prazo previsto para envio do projeto de diretrizes orçamentárias no primeiro ano do mandato cria problema jurídico e político, afinal, o Poder Legislativo teria toda sua atividade e pauta direcionada pelo Poder Executivo, em clara afronta ao princípio da separação dos poderes. E mais: se o Poder Legislativo não conseguir apreciar o projeto de LDO em tempo hábil, a doutrina sinaliza, adotando solução apresentada pela Constituição Federal anterior, que o Executivo, a fim de não incorrer em crime de responsabilidade, poderia promulgar, por decreto, o texto da LDO enviado e apresentar o projeto de LOA com base nele. “É que, se o Legislativo não discutiu tempestivamente o assunto e não ofereceu proposta de lei orçamentária com as alterações que tenha querido fazer, a competência retorna ao Executivo”⁷.

6.3. Com isso, a previsão constante do §9º que se pretende inserir no art. 167 da LOM parece cercear a função legislativa do parlamento, tornando a proposta de emenda à Lei Orgânica, nesse ponto, inconstitucional, por ofensa ao princípio da separação dos poderes, além de colocar em risco a concretização dos princípios da transparência e participação popular na gestão da coisa pública através das leis orçamentárias.

⁵ OLIVEIRA, Régis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

⁶ Constituição Federal, Art. 57, §2º. A sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias.

⁷ Op. Cit.



Câmara Municipal de Votorantim

“Capital do Cimento”

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Jurídica

7. Por fim, com relação à técnica legislativa, cumpre observar que a ementa do projeto de emenda à Lei Orgânica é demasiado vaga, não indicando com precisão o objeto da propositura, ferindo o art. 11 da Lei Complementar Federal nº 95, de 1998, o qual determina que as disposições normativas sejam indicadas com clareza e precisão. Desse modo, sugere-se a seguinte redação para a ementa ao projeto de emenda à lei orgânica em estudo: “acrescenta os §§ 8º e 9º ao art. 167 da Lei Orgânica do Município, fixando prazo para envio, pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo, dos projetos de leis orçamentárias”.

DISPOSITIVO

8. Por todo o exposto, o Projeto de Emenda à Lei Orgânica nº 002/2025, de autoria do Prefeito Municipal, é parcialmente inconstitucional, pois o §9º que o projeto sob exame pretende inserir no art. 167 da LOM ofende o princípio da separação dos poderes; quanto às demais disposições, a propositura ora analisada é constitucional, pois está em harmonia com os preceitos do art. 24, I e II, c/c art. 30, I e II, todos da Constituição Federal. Com relação à técnica legislativa, impõe-se a correção da ementa do projeto, na forma do item 7 deste opinativo.
9. É o parecer, s.m.j, em oito laudas.
10. À deliberação das Comissões de Justiça e de Finanças e Orçamento, ambas da Câmara Municipal de Votorantim, competentes nos termos do art. 21, §§ 1º e 2º, da Resolução nº 03, de 1994.
11. À Presidência da Câmara Municipal de Votorantim.

Votorantim, 26 de março de 2025.

Gilmara Navega Pozzati
Procuradora Jurídica