



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Processo: nº 109/2024 Projeto

de Lei nº:10/2024

Autor: Poder Executivo

Assunto: “Dispõe sobre a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2025.”

Lei de Diretrizes Orçamentárias. Regularidade de iniciativa.
Competência municipal. Necessidade de correção.
Legalidade condicionada.

I - Relatório

O Chefe do Poder Executivo envia a esta Casa de Leis o projeto de lei em epígrafe, o qual trata sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias, que orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2025.

Na justificativa expõe que a LDO foi elaborada de acordo com os programas de governo estabelecidos no Plano Plurianual; argumenta também que o projeto de lei em discussão está em consonância com o mandamento constitucional previsto no § 2º, do art. 165, da Constituição Federal, como também, satisfaz ao comando inserto no art. 4º da Lei Complementar 101/2000.

Assevera ainda que o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para o próximo exercício está sendo elaborado de acordo com os programas de governo estabelecidos no Plano Plurianual para o exercício de 2022 a 2025. Somando-se a isso, ressalta que está incluído o anexo de metas fiscais, para receitas e despesas, resultado primário, montante da dívida pública para os três exercícios seguintes.



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Completa, que o envio a Câmara Municipal permitirá uma discussão democrática entre os Poderes Executivo e Legislativo.

É a síntese do necessário.

II – Parecer

A regularidade da iniciativa legislativa relaciona-se diretamente com a constitucionalidade formal do projeto de lei, constituindo-se, desta feita, etapa essencial a ser analisada para verificar a validade da lei a ser originada.

À vista disso, devemos observar o comando normativo da Constituição Federal que define a competência para iniciativa do processo legislativo relacionado com a matéria de que versa o presente projeto de lei:

Art. 165. **Leis de iniciativa do Poder Executivo** estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

Em virtude do princípio da simetria, o referido comando constitucional encontra paralelo reproduzido na Lei Orgânica do Município de Piedade:

Artigo 38 - **Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das Leis que versem sobre:**

(...)

III - orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual;



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Em razão do exposto, podemos concluir que está sobejamente demonstrada a competência do Chefe do Poder Executivo Municipal para deflagrar o processo legislativo.

Apresentado o projeto (até a data limite estabelecida na Lei Orgânica- art.102, § 2º, V), este tramitará em regime de prioridade, por força do comando inserto no inc. II, do art. 140, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Piedade:

Art. 102 As leis de iniciativa do Poder Público estabelecerão:

(...)

§ 2º As diretrizes orçamentárias compreenderão:

(...)

V– remessa à Câmara Municipal, **até o dia 30 de abril de cada exercício, com a exclusão do primeiro ano do mandato, quando poderão ser encaminhados até o dia 31 de agosto.** [Inclusão feita pelo Art. 1º - Emenda à Lei Orgânica nº 16 de 28 de Abril de 2005.](#)

Art.140 – Tramitação em Regime de Prioridade, as proposições sobre:

I – II - Diretrizes Orçamentárias;

Neste íterim, a discussão e deliberação obedecerão aos mandamentos previstos no art. 106 da Lei Orgânica do Município:

Artigo 106 - Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às **diretrizes orçamentárias**, ao orçamento anual e aos créditos adicionais suplementares e especiais serão apreciados pela Câmara Municipal, na forma do Regimento Interno.

§1º - Caberá à Comissão da Câmara Municipal:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos de plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual e sobre as contas do Município apresentadas anualmente pelo Prefeito;

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas municipais, acompanhar e fiscalizar as operações resultantes ou não da execução do orçamento, sem prejuízo das demais comissões criadas pela Câmara Municipal.

§ 2º - As emendas serão apresentadas na Comissão de Orçamento e Finanças, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma do Regimento Interno, pelo Plenário da Câmara Municipal.



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

§ 3º - As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente poderão ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesas, excluídas as que incidam sobre:

- a) dotações para pessoal e seus encargos;
- b) serviços da dívida;
- c) transferências tributárias para autarquias e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público Municipal.

III - sejam relacionadas:

- a) com a correção de erros ou omissões;
- b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

§ 4º - O Prefeito Municipal poderá enviar mensagem à Câmara Municipal para propor modificação nos projetos a que se refere este artigo, enquanto não iniciada a votação, na Comissão de Orçamento e Finanças, da parte cuja alteração é proposta.

§ 5º - Suprimido. (Revogado de acordo com a Emenda nº 16, de 28 de Abril de 2005)

§ 6º - Aplicam-se aos projetos referidos neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta Seção, as demais normas relativas ao processo legislativo;

§ 7º - 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 abertura de créditos adicionais suplementares ou especiais com prévia e específica autorização legislativa.

<https://sapl.piedade.sp.leg.br/norma/434>

Isto posto, cabe-nos ressaltar o contido no art. 4º da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que preceitua sobre o que deverá dispor a Lei de Diretrizes Orçamentárias:

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I - disporá também sobre:

- a) equilíbrio entre receitas e despesas;



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 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, resultados 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.

§ 4º A mensagem que encaminhar o projeto da União apresentará, em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente.



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Desta feita, destrincharemos o cumprimento dessas disposições da LRF no projeto encaminhado:

1) os critérios e forma de limitação de empenho (art. 4º, inc. I, “b”, da LRF) estão previstos no art. 10, do projeto de lei;

2) As normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos (art. 4º, inc. I, “e”, da LRF) estão previstas no art. 24, do projeto de lei;

3) As condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas (art. 4º, inc. I, “f”, da LRF) estão previstas nos arts. 26 a 30, do projeto de lei;

4) A LRF, em seu art. 4º, § 1º e §2º; estipula uma série de requisitos que devem conter no Anexo de Metas Fiscais. Tal análise, todavia, vai além da mera análise jurídica. Visto que é necessário ter conhecimentos contábeis, a fim de avaliar o referido anexo. Sendo assim, recomendamos que a Comissão de Finanças e Orçamento se socorra do responsável pelo Departamento Contábil, Financeiro e Orçamentário.

5) Quanto ao Anexo de Riscos Fiscais (art. 4º, § 3º), reafirmamos os comentários sobreditos.

Por derradeiro, cumpre destacar o comando inserto no § 2º, do art. 102 da Lei Orgânica do Município, que estipula o que deve conter na Lei de Diretrizes Orçamentárias:

§ 2º - As diretrizes orçamentárias compreenderão:

I - as prioridades da Administração Pública Municipal, quer de órgãos da Administração Direta, quer da Administração Indireta, com as respectivas metas, incluindo a despesa de capital para o exercício financeiro subsequente;

II - orientações para a elaboração da lei orçamentária anual;

III - alterações na legislação tributária;



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

IV - autorização para a concessão de Qualquer vantagem ou aumento de remuneração, criação de cargos ou alterações de estrutura de carreiras, bem como a admissão de pessoal a qualquer título, pelas unidades governamentais da Administração Direta ou Indireta, inclusive as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público Municipal, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista;

No que tange as exigências contidas na Lei Orgânica, observamos:

1) As prioridades da Administração Pública Municipal (art. 102, § 2º, inc. I) estão previstas no art. 4º, do projeto de lei;

2) As orientações para a elaboração da lei orçamentária anual de 2025 (art. 102, § 2º, inc. II) estão previstas desde o art. 8º até o art. 25, do projeto de lei;

3) As previsões de alterações na legislação tributária (art. 102, § 2º, inc. III) estão dispostas do art. 37 e 38, do projeto de lei;

4) A autorização para a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, criação de cargos ou alterações de estrutura de carreiras, bem como a admissão de pessoal a qualquer título, pelas unidades governamentais da Administração Direta ou Indireta (art. 102, § 2º, inc. IV), está prevista no art. 34, do projeto de lei.

Diante do exposto, verifica-se que a LDO tem por objetivo estabelecer as diretrizes, metas e prioridades a serem consignadas na Lei Orçamentária Anual.

Na LDO, também, deverá estar evidenciada, portanto, dentro de suas prioridades, os programas governamentais constantes do Plano Plurianual, a serem contemplados na LOA, bem como estabelecer os eventuais programas prioritários que não tenham a característica de duração continuada, portanto não inseridos no PPA, para os quais devem ser previstos os recursos orçamentários para a sua execução.



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Tratará, ainda, sobre as alterações na legislação tributária e metas de receitas, que viabilizarão a execução dos programas governamentais.

Esclarecida a parte conceitual e de conteúdo da LDO, seguiremos com outros temas.

No que tange a realização de audiências públicas e ações referentes a transparência pública, devem ser obedecidos os parâmetros estatuídos na Lei Complementar Nacional nº 101, de 04 de maio de 2000:

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: (Redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

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; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e (Redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009) (Vide Decreto nº 7.185, de 2010)

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os **Municípios** disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público. (Incluído pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

§ 3º Os Estados, o Distrito Federal e os **Municípios** encaminharão ao Ministério da Fazenda, nos termos e na periodicidade a serem definidos em instrução específica deste órgão, as informações necessárias para a constituição do registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externa, de que trata o § 4º do art. 32. (Incluído pela Lei Complementar nº 156, de



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

2016)

§ 4o A inobservância do disposto nos §§ 2o e 3o ensejará as penalidades previstas no § 2o do art. 51. (Incluído pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

§ 5o Nos casos de envio conforme disposto no § 2o, para todos os efeitos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os **Municípios** cumprem o dever de ampla divulgação a que se refere o caput. (Incluído pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

§ 6o Todos os Poderes e órgãos referidos no art. 20, incluídos autarquias, fundações públicas, empresas estatais dependentes e fundos, do ente da Federação devem utilizar sistemas únicos de execução orçamentária e financeira, mantidos e gerenciados pelo Poder Executivo, resguardada a autonomia. (Incluído pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a: (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Parágrafo único. A prestação de contas da União conterá demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, incluído o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social e, no caso das agências financeiras, avaliação circunstanciada do impacto fiscal de suas atividades no exercício.

Lembrando, por fim, que a sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias. Vejamos a disposição da Constituição Federal:

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.



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

(...)

§ 2º A sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias.

No mesmo sentido, a disposição do Regimento Interno:

Art. 206 - As sessões nas quais se discute o Orçamento terão a Ordem do Dia preferencialmente reservada a esta matéria, e o Expediente ficará reduzido a trinta minutos, contados do final da leitura da ata.

§2º - A Câmara não entrará em recesso, ficando a sessão legislativa automaticamente prorrogada, até que se ultime a discussão e votação do orçamento.

I - Conclusão

Em vista dos argumentos apresentados, demonstramos que a autoridade legalmente competente deflagrou o processo legislativo, bem como o fez dentro do prazo estipulado na Lei Orgânica Municipal. Sendo assim, esses requisitos foram cumpridos. Portanto, estão em conformidade com a ordem jurídica.

Lembrando que tais irregularidades poderão ser consertadas por meio de emenda parlamentar ou pelo envio de mensagem do Prefeito, esta, nos termos do §4º do art. 106 da Lei Orgânica.

§ 4º - O Prefeito Municipal poderá enviar mensagem à Câmara Municipal para propor modificação nos projetos a que se refere este artigo, enquanto não iniciada a votação, na Comissão de Orçamento e Finanças, da parte cuja alteração é proposta.

Feita essas considerações, ressaltamos que a análise de conteúdo contábil extrapola a nossa esfera de conhecimento. Portanto, recomendamos o encaminhamento do projeto ao Departamento Contábil, Financeiro e Orçamentário, antes de prosseguir para as Comissões temáticas.

Importante salientar que a emissão de parecer por esta Procuradoria Legislativa não



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE
ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

substitui o parecer das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento. Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Câmara Municipal de Piedade, 07 de maio de 2024.

Anderson Lui Prieto
Procurador Legislativo



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE
ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

PROCEDIMENTO REGIMENTAL

AUTORIA DO PROJETO	Executivo	X
	Legislativo	
	Popular	
REGIME DE TRAMITAÇÃO	Urgência	
	Prioridade	X
	Ordinário	
	Regime especial:	
COMISSÕES A SEREM OUVIDAS	Justiça e Redação	X
	Finanças e Orçamento	X
	Educação, Cultura, Saúde, Assistência Social, Turismo e Esporte	X
	Obras e Serviços Públicos, Transporte e Segurança Pública	X
	Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente	X
QUORUM DE DELIBERAÇÃO	Maioria simples	
	Maioria absoluta	X
	2/3 (dois terços)	
DISCUSSÃO E VOTAÇÃO	Única	
	Dois turnos	X