

Trata-se de PL que "Estabelece as diretrizes a serem observadas na elaboração da lei orçamentária do Município para o exercício de 2011 e dá outras providências", de autoria do Sr. Prefeito Municipal de Sorocaba, acompanhado da respectiva mensagem (*fls.02/04*), da qual se extrai o seguinte excerto: "Para melhor entendimento dos dados apresentados nos anexos do Projeto de Lei, com as necessárias premissas e memórias de cálculo, que juntamos a esta mensagem, elaboramos adicionalmente os quadros abaixo: Quadro I – Cálculo das Receitas do Anexo de Metas Fiscais, Quadro II – Cálculo das Despesas do Anexo de Metas Fiscais, Quadro III – Cálculo da Dívida Consolidada e do Resultado Nominal" (*fls. 108/113*).

A proposição (*fls. 05/14*) refere, no seu *Art. 1º, §§ 1º a 5º*, que a presente lei estabelece metas e prioridades da Administração Municipal para o exercício de 2011, orienta a elaboração da lei de orçamento, e acena sobre as alterações na legislação tributária, o equilíbrio das finanças públicas, avaliação dos resultados dos programas, transferências de recursos para entidades públicas e privadas, a autorização constante do art. 169 da CF e que compreende os anexos a que se refere o art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal; o *Art. 2º* que as metas de resultados fiscais para o exercício de 2011 estão estabelecidas no *ANEXO I (Metas Fiscais)*, integrante desta Lei, com seus *Demonstrativos "I" a "VIII" – Tabela 1 a 9*; o *Art. 3º* refere que os passivos contingentes estão avaliados no *Anexo II* de Riscos Fiscais; o *Art. 4º, §§ 1º e 2º*, referem que a Câmara Municipal elaborará sua proposta de orçamento até 30 de agosto de 2010, sendo que o Executivo encaminhará à Câmara até trinta (30) dias antes do prazo referido o demonstrativo com os valores da receita tributária e transferências previstas no § 5º do art. 153, 158 e 159 da CF, observando os valores dos limites do art. 29-A da CR, sendo que os créditos adicionais sobre anulação de dotações do Poder Legislativo serão abertos pelo Executivo se houver autorização legislativa, no prazo de até três dias úteis da solicitação do mesmo Poder; o *Art. 5º e Parágrafo único* referem que na elaboração e execução da lei de orçamento a Administração "buscará o equilíbrio das finanças públicas", e cumprimento das vinculações constitucionais e legais, considerada a necessidade de prestação adequada dos serviços públicos, nos termos dos macroobjetivos traçados no Plano Plurianual, vedando-se aos ordenadores de despesas a execução de despesas "sem suficiente disponibilidade de dotação orçamentária"; o *Art. 6º, §§ 1º e 2º*, referem que a lei de orçamento "não consignará recursos para início de novos projetos" caso não atendidos aqueles em andamento; o *Art. 7º, §§ 1º e 2º*, referem que a lei de orçamento estabelecerá "reserva de contingência" para atender riscos fiscais imprevistos, fixada no máximo em 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida, sendo a utilização mediante abertura de créditos adicionais; o *Art. 8º* autoriza o Executivo a arcar com as despesas de responsabilidade de outras esferas do Poder Público, desde que

haja recursos disponíveis e lei autorizadora para tal fim, mediante convênios ou congêneres; o *Art. 9º* define despesas irrelevantes em face de valores de dispensa de licitação estabelecidos na Lei nº 8.666/93; o *Art. 10, §§ 1º e 2º*, estabelecem que o Poder Executivo estabelecerá, até trinta (30) dias após a publicação da Lei de Orçamento para 2011, a programação financeira e cronograma de desembolso mensal, compatibilizando a realização de despesa com ingresso de receitas municipais; o *Art. 11, §§ 1º a 7º*, impõem o mesmo prazo do artigo anterior à Prefeitura e às entidades da Administração indireta na elaboração de metas bimestrais para realização das receitas estimadas, regulando as providências administrativas das entidades políticas e órgãos públicos em caso de frustração na arrecadação de receita, como limitação de empenho; o *Art. 12, §§ 1º e 2º*, referem da autorização para aumento da despesa com pessoal nas hipóteses legais que mencionam; o *Art. 13* autoriza a revisão geral anual prevista na CF; o *Art. 14 e Parágrafo Único* obrigam os chefes dos Poderes Executivo e Legislativo à tomada de providências nos respectivos setores de contabilidade e orçamento, com base nas despesas liquidadas, para apuração dos custos e resultados das ações e programas estabelecidos, que serão apresentados em quadros anuais à disposição da sociedade; o *Art. 15 e Parágrafo Único* referem que as transferências previstas no art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal somente serão atendidas se houver disponibilidade na programação financeira; o *Art. 16* refere a vedação da destinação de recursos a entidade privada em que o agente político ou membro do Ministério Público e o dirigente de órgão que menciona, de qualquer esfera governamental, ou respectivo cônjuge ou companheiro, seja dirigente; o *Art. 17* estabelece que a concessão ou ampliação de incentivo fiscal de que decorra renúncia de receita somente será promovida se atendidas as exigências do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, com as informações mencionadas no inciso I do mesmo artigo; o *Art. 18 e Parágrafo único* referem que os Poderes Executivo e Legislativo ficam autorizados a realizar despesas mensais à razão de um doze avos (1/12) de cada programa da proposta original encaminhada ao Poder Legislativo até o momento da publicação da LO, se esta ocorrer após o encerramento de 2010, caso em que as providências referidas nos arts. 10 e 11 ocorrerão no mês de janeiro do ano seguinte; o *Art. 19* autoriza o Poder Executivo a efetuar durante o exercício de 2010 transferências de recursos de categorias de programação, quando necessária face a reorganização administrativa; o *Art. 20* refere *cláusula de vigência da Lei*, a partir de sua publicação.

O ANEXO I, integrante da Lei, está desdobrado em: ANEXO I- ANEXO DE METAS FISCAIS - Metas Anuais - 2011 (fls. 15/16); Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do Exercício Anterior (fls. 17); Metas fiscais atuais comparadas com as fixadas nos três exercícios anteriores - 2011 (fls. 18); Evolução do Patrimônio Líquido - 2011 (fls. 19); Origem e Aplicação dos Recursos Obtidos com a Alienação de Ativos - 2011 (fls. 20); Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS - 2011 (fls. 21); Projeção atuarial do RPPS - 2011 (fls. 22/23); Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita - 2011 (fls. 24); Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado - 2011 (fls. 25); seguindo-se o ANEXO II - Demonstrativo de riscos fiscais e providências - 2011 (fls. 26/29); e ANEXO III - METAS E PRIORIDADES PARA 2011 (fls.30/106); segue-se PARÂMETROS DE REFERÊNCIA (fls.107).

As matérias relacionadas ao orçamento público são de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo, consoante prescreve o artigo 91, inciso II, da Lei Orgânica do Município de Sorocaba, a saber:

"Art. 91 - Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I -...

II- as diretrizes orçamentárias;"

O dispositivo acima transcrito refere regra da Constituição do Estado de São Paulo, sobre o mesmo assunto, que diz:

"Art. 174. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão, com observância dos preceitos correspondentes da Constituição Federal:

I - ...

II - as diretrizes orçamentárias;"

DO PRAZO E TRAMITAÇÃO DA LDO

O prazo de apreciação legislativa da LDO está previsto nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado de S. Paulo, no seu art. 39, inciso I, a saber:

"Art. 39...

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;"

Posteriormente foi promulgada a Emenda Constitucional nº 24, de 23 de janeiro de 2008, pela Mesa da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, a qual alterou diversos dispositivos constitucionais, entre os quais o § 9º do Art. 174, regulando o prazo das leis orçamentárias, que passou a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 174 ...

...

§ 9º O Governador enviará à Assembléia Legislativa:

1 - ...

2 - até 30 de abril, anualmente, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias;"

Registre-se que o recesso parlamentar não se inicia nas Casas Legislativas enquanto não aprovado o projeto de diretrizes orçamentárias, a teor do que dispõe o art. 57 da Constituição da República, a saber:

"Art. 57. (...)

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

Estabelece o artigo 95, § 1º, incisos I e II da LOMS, sobre o assunto, que:

"Art. 95 - 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”.

Acerca da tramitação legislativa das leis orçamentárias, estabelece o Regimento Interno da Câmara Municipal o seguinte: "Recebidas do Executivo os Projetos de Lei sobre o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Orçamento Anual, serão encaminhados à deliberação, e, após, enviados à Comissão de Economia, Finanças, Orçamento e Parcerias” (art. 124 “caput”), para as providências desta Comissão, na forma do RIC.

DO "QUORUM" PARA REJEIÇÃO DO PROJETO

No que tange à deliberação do PROJETO sob exame pelo Plenário, dispõem os arts. 162 e 164 do RI da Câmara, o seguinte:

“Art. 162. Todas as deliberações da Câmara, salvo disposição expressa em contrário, serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta dos seus membros.

(...)

Art. 164. Dependirão do voto favorável de dois terços dos membros da Câmara:

I – ...

II - ...

III – rejeição dos projetos de lei orçamentária, plano plurianual e diretrizes orçamentárias;”

Desse modo, a rejeição do projeto em tramitação depende da votação contrária da maioria qualificada de dois terços (2/3) dos membros da Câmara, ou seja, catorze (14) Vereadores, considerando-se aprovada a proposição caso não atingido o referido *quorum*.

CONTEÚDOS BÁSICOS DA LDO

Sobre o tema estabelece a Constituição Federal, no seu art. 165, § 2º, o seguinte:

Art. 165. (...)

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento”.

Ao seu turno, a esse respeito, dispõe a LOMS no § 2º, incisos I a IV do artigo 91, o seguinte:

"Art. 91. (...)

§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;

IV - autorização para a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, criação de cargos ou alterações de estrutura de carreiras, bem como a demissão 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".

APRESENTAÇÃO DE EMENDAS

Com referência à *apresentação de emendas* ao projeto pelos Vereadores, estabelece a CF, no seu art. 166, § 4º, que "As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual".

Essa regra está reproduzida no art. 129, § 1º, do RIC, que diz: "As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual".

Com relação ao Chefe do Executivo, estabelece o RIC, no § 2º, do citado art. 129, que: "O Prefeito poderá enviar mensagem à Câmara para propor modificação nos projetos do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, enquanto não iniciada a votação da parte cuja alteração é proposta".

CONTEÚDOS ADICIONAIS DA LDO

Além dos *conteúdos básicos* solicitados pela CF e previstos no art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal, outros dispositivos da LC 101/2000 referem-se aos *conteúdos adicionais*, especificados, p.ex., nos arts. 5º, inc. III, e § 3º; 8º, *caput*; 16, § 3º; 22, parágrafo único, inc. V; 45, *caput*; e 62, inc. I.

ANEXOS DE METAS FISCAIS E DE RISCOS FISCAIS

Estabelecem os §§ 1º a 3º do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal, sobre o assunto, o seguinte:

"Art. 4º (...)

§ 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 conterà, ainda:

I – avaliação do cumprimento das metas relativas ao 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 evidenciado 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”.

Em suma, o projeto atende às exigências contidas nas normas constitucionais e legais de regência, apto, portanto, à tramitação no âmbito da Câmara Municipal, na forma regimental.

Ademais, ressalte-se que a *participação popular* constitui requisito prévio obrigatório para a tramitação e aprovação dos projetos de leis orçamentárias; neste sentido, dispõem o art. 48, parágrafo único da LC n. 101/00 e o art. 44 da Lei n. 10.257/01, respectivamente, o seguinte:

“Art. 48 (...)

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I - incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

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;

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.” (*nova redação do parágrafo único do art. 48 dada pela LC nº 131, de 27 de maio de 2009*).

... E,

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do artigo 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.”

O projeto em tela será submetido à duas discussões e votações (art. 125 -RI), tendo exclusividade na inclusão da Ordem do Dia, em face do que dispõe o art. 127 do Regimento Interno da Câmara, que diz: “Estando na Ordem do Dia o Projeto do Orçamento,

nenhuma outra matéria será incluída, salvo caso de extrema urgência reconhecida pela maioria. A Ordem do Dia será precedida apenas do Primeiro Expediente, cujo tempo será reduzido para trinta minutos, observando-se o disposto no art. 209”.

Analisado pela Secretaria Jurídica, encaminhe-se o projeto ao exame da **Comissão de Economia, Finanças, Orçamento e Parcerias**, atendendo-se o disposto nos arts. 124 e seguintes do Regimento Interno desta Casa de Leis.

Sob o aspecto jurídico nada a opor.

É o parecer.

Sorocaba, 07 de maio de 2010

Claudinei José Gusmão Tardelli
Assessor Jurídico

De acordo:

Marcia Pegorelli Antunes
Secretária Jurídica