



# Câmara de Vereadores de Pindamonhangaba

## Estado de São Paulo

### PARECER JURÍDICO N° 231/2023

**Projeto de Lei Ordinária n.º 79/2023.**

**Autoria:** Poder Executivo.

**Ementa:** Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2024 e dá outras providências.

**Senhor Presidente:**

#### **I - Relatório:**

Trata o presente parecer, de consulta acerca de projeto de lei de autoria do Poder Executivo que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2024 e dá outras providências.

É a síntese do projeto.

#### **II - Análise Jurídica:**

A Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, delineou os requisitos mínimos formais da 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;*
  - 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;*





# Câmara de Vereadores de Pindamonhangaba

## Estado de São Paulo

*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.”*

Nosso Regimento Interno dispõe sobre o trâmite do projeto de lei de diretrizes orçamentárias:

*Art.192. É da competência privativa do prefeito as proposições que disponham sobre:*

*(...)*

*IV. Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual, bem como abertura de créditos suplementares e especiais.*

*(...)*

*Art. 253. Leis de iniciativa privativa do Poder Executivo estabelecerão:*

*§ 5º O projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado à Câmara de Vereadores até 15 de abril do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa, exceção feita ao primeiro ano do mandato, que será encaminhado na mesma data estabelecida para envio do plano plurianual. (Redação dada pela Resolução nº 07, de 22 de junho de 2021).*

*(...)*

*Art. 256. As sessões nas quais se discutem as Leis Orçamentárias terão a Ordem do dia preferencialmente reservada a essas matérias e o Expediente ficará reduzido a trinta minutos, contados do final da votação da Ata.*

*§ 1º. A Câmara funcionará, se necessário, em sessões extraordinárias, de modo que a discussão do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual estejam concluídas no prazo a que se referem os parágrafos 4º, 5º e 6º, do artigo 253 deste Regimento.*

*§ 2º. Se não apreciados pela Câmara nos prazos legais previstos, os projetos de lei a que se refere esta Seção serão automaticamente incluídos na Ordem do Dia, sobrestando-se a deliberação quanto aos demais assuntos, para que se ultime a votação.*

*§ 3º. Terão preferência na discussão o relator da Comissão e os autores das emendas.*

*§ 4º. Serão votadas primeiramente as emendas, uma a uma, e depois o projeto.*

*Art.257. A Sessão Legislativa não será interrompida sem a aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias, suspendendo-se o recesso até que ocorra a deliberação.*





# Câmara de Vereadores de Pindamonhangaba

## Estado de São Paulo

Trata-se de um projeto de lei importante, pois é a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que permite a ligação entre o planejamento de curto prazo, no caso o Orçamento Anual, e o planejamento de longo prazo, que é o Plano Plurianual (PPA). A LDO define metas e prioridades da Administração Pública, além de estabelecer metas fiscais e apontar os riscos que poderão afetar as contas públicas.

O projeto prevê que:

- a reserva de contingência para o exercício de 2024 foi fixado em no máximo 3,00% da Receita Corrente Líquida. A reserva de contingência está prevista na LRF, que deixou a decisão de sobre o percentual a ser aplicado sobre a Receita Corrente Líquida para a formação de seu montante a cargo da Administração:

### **Seção III**

#### **Da Lei Orçamentária Anual**

*Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:*

*(...)*

*III - conterà reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:*

*(...)*

- a renúncia de receita obedecerá ao disposto no art. 14 da LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias, com demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, e não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias ou estar acompanhada de medidas de compensação, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição;

- o art. 9, § 6º fixa como irrelevantes despesas que não ultrapassem R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) no exercício, ficando desobrigadas de apresentarem estimativas de impacto financeiro. A LRF, em seu art. 16, § 3º prevê essa ressalva para despesas de criação, expansão ou aperfeiçoamento consideradas irrelevantes, de forma que o artigo em comento encontra-se dentro da legalidade nos termos da LRF;





# Câmara de Vereadores de Pindamonhangaba

## Estado de São Paulo

- o art. 10, III fixou o limite de 10% do orçamento para transposição, remanejamento ou transferência de recursos, sem prévia autorização legislativa. Referida limitação está de acordo com o entendimento do STF e do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo:

(...)

*Não bastasse isso, o Supremo Tribunal Federal entendeu que a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) pode, sim, autorizar transposições, remanejamentos e transposições:*

*ADIn: Lei estadual 503/2005, do Estado de Roraima, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2006 (...) Permitidos a transposição, o remanejamento e a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, desde que mediante prévia autorização legislativa, no caso substantivada no dispositivo impugnado (da LDO) (...). (ADI 3.652, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 19-12-2006, Plenário, DJ de 16-3-2007.*

*Diante de tudo disso, permitimo-nos rever nossa anterior posição, sustentando, desta feita, que, na condição de peça vital do processo orçamentário, a LDO, lei de diretrizes orçamentárias, possa conceder, de forma limitada, permissão para a Administração realizar, no ano seguinte, transposições, transferências e remanejamentos. Defendíamos antes a lei específica considerando a importância, política e operacional, das modificações promovidas por aquela tríade orçamentária, mas, diante dos antes vistos argumentos, revemos aqui nossa posição.*

*De todo modo, comete o Governo Federal, a nosso ver, certo desacerto no antes transcrito artigo: a não indicação de limite percentual para o Executivo, por decreto, transpor, remanejar e transferir recursos orçamentários.*

*Essa concessão ilimitada é um cheque em branco para o Chefe do Poder Executivo, o que lhe permite alterar, de forma unilateral e ampliada, conteúdos básicos da programação orçamentária, contrariando, por simetria, o art. 167, VII, da Constituição.*

*E tal qual para os créditos adicionais, 10% (dez por cento), sob a atual conjuntura econômica, é número razoável para restringir, na LDO, as transposições, remanejamentos e transferências. Superado esse percentual, há de o Poder Executivo solicitar autorização específica para o Legislativo.*

*Observe-se, vale enfatizar, que a autorização acontecerá, de modo restrito, na lei de diretrizes orçamentárias (LDO), e, nunca, por meio da lei orçamentária anual (LOA), vez que esta, como antes visto, não pode conter matéria estranha à previsão de receitas e à fixação de despesas (art. 165, § 8º).*

*Além de prescrever várias e muitas exigências constitucionais e fiscais, a lei de diretrizes orçamentárias afigura-se como espaço ideal para o ente político dizer, todo ano, suas próprias normas financeiras, compatíveis, óbvio, com as normas gerais da Constituição, Lei 4.320/64 e Lei de Responsabilidade Fiscal.*

*Conclusões Finais:*

*a) Financiadas por operações de crédito, excesso de arrecadação e pelo superávit financeiro, as alterações orçamentárias exigem sempre um crédito adicional.*

*b) Bancada pela redução de outra verba de orçamento, a modificação orçamentária pode ser um crédito adicional ou uma transposição, remanejamento ou transferência.*

*c) É crédito adicional a troca entre elementos de gasto dentro uma mesma Atividade, Projeto ou Operação Especial.*

*d) É transposição, remanejamento ou transferência a permuta entre elementos de gasto de diferentes Atividades, Projetos ou Operações Especiais.*

*e) A lei orçamentária anual (LOA) pode conceder, de forma prévia e genérica, autorização para créditos adicionais amparados no superávit*





# Câmara de Vereadores de Pindamonhangaba

## Estado de São Paulo

*financeiro, em excesso de arrecadação e por operação de crédito, facultando ainda específica permissão para créditos bancados pela redução de outra verba (ambas sob o recomendado limite de dez por cento).*

*f) A lei de diretrizes orçamentárias (LDO) pode conceder, até certo limite, concessão genérica para transposições, remanejamentos e transferências (acredita-se dez por cento um razoável percentual limitador).*

*\* Flavio Corrêa de Toledo Jr. é Assessor Técnico do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP). ([https://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/downloads/20140425-artigo\\_transposicoes.pdf](https://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/downloads/20140425-artigo_transposicoes.pdf))*

- o art. 17 prevê as limitações financeiras em caso de frustração na arrecadação de receita, capaz de comprometer a obtenção dos resultados fixados no anexo de Metas Fiscais e se a dívida consolidada ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre (art. 9º e 31, §1º, II da LRF), manobra que se afigura legal, desde que a limitação de empenho seja promovida pelo próprio Poder, conforme entendimento do STF na ADI 2238 MC, julgado em 24.06.2020, o qual transcrevemos parte da ementa:

**PLENÁRIO AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.238  
DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR: MIN. ALEXANDRE DE MORAES**

**EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR 101/2000. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF).**

**EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR 101/2000. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF).**

**IMPUGNAÇÃO PRINCIPAL COM BASE NO PRINCÍPIO FEDERATIVO (artigos 4º, § 2º, II, parte final, e § 4º; 11, parágrafo único; 14, inciso II; 17, §§ 1º a 7º; 24; 35, 51 e 60 da LRF). IMPUGNAÇÃO PRINCIPAL COM BASE NOS PRINCÍPIOS FEDERATIVO E DA SEPARAÇÃO DE PODERES (artigos 9, § 3º; 20; 56, caput e § 2º; 57; 59, caput e § 1º, IV, da LRF).**

**IMPUGNAÇÃO PRINCIPAL COM BASE EM PRINCÍPIOS E REGRAS DE RESPONSABILIDADE FISCAL (artigos 7º, § 1º; 12, § 2º; 18, caput e § 1º; 21, II; 23, §§ 1º e 2º; 26, § 1º; 28, § 2º; 29, inciso I e § 2º; 39; 68, caput, da LRF).**

**(...)**

**4. ARTIGOS 9, § 3º, 23, § 2º, 56, CAPUT, 57, CAPUT. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE COM DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DOS DISPOSITIVOS.**

**4.1. A norma estabelecida no § 3º do referido art. 9º da LRF, entretanto, não guardou pertinência com o modelo de freios e contrapesos estabelecido constitucionalmente para assegurar o exercício responsável da autonomia financeira por parte dos Poderes Legislativo, Judiciário e da Instituição do Ministério Público, ao estabelecer inconstitucional hierarquização subserviente em relação ao Executivo, permitindo que, unilateralmente, limitasse os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias no caso daqueles poderes e instituição não promoverem a limitação no prazo estabelecido no caput. A defesa de um Estado Democrático de Direito exige o afastamento de normas legais que repudiam o sistema de organização liberal, em especial na presente hipótese, o desrespeito à separação das funções do poder e suas autonomias constitucionais, em especial quando há expressa previsão constitucional de autonomia financeira. Doutrina.**

**(...)**

**7. Ação Direta de Inconstitucionalidade NÃO CONHECIDA quanto aos arts. 7º, §§ 2º e 3º, e 15 da LRF, e aos arts. 3º, II, e 4º da MP 1980- 18/2000;**





# Câmara de Vereadores de Pindamonhangaba

## Estado de São Paulo

*JULGADA PREJUDICADA quanto aos arts. 30, I, e 72 da LRF; JULGADA IMPROCEDENTE quanto ao art. 4º, § 2º, II, e § 4º; art. 7º, caput e § 1º; art. 11, parágrafo único; 14, II; art. 17, §§ 1º a 7º; art. 18, § 1º; art. 20; art. 24; art. 26, § 1º; art. 28, § 2º; art. 29, I, e § 2º; art. 39; art. 59, § 1º, IV; art. 60 e art. 68, caput, da LRF; JULGADA PROCEDENTE com relação ao art. 9º, § 3º; art. 23, §2º, art. 56, caput; art. 57, caput; JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE, para dar interpretação conforme, com relação art. 12, § 2º, e art. 21, II; e JULGADA PROCEDENTE PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL, sem redução de texto, do artigo 23, § 1º, da LRF.*

- o art. 18 prevê que a concessão de auxílios e subvenções serão precedidas de autorização legislativa.

Formalmente o projeto encontra-se correto, obedecendo aos prazos estabelecidos.

### **III - Conclusão:**

Diante do exposto, do ponto de vista jurídico, não vislumbramos impedimento à aprovação.

É o parecer que submetemos à consideração de V. Excelência e ao Plenário da Casa.

Pindamonhangaba, data da assinatura digital.

**Carolina Amariz Menezes**  
**Assistente Jurídico**  
**OAB/SP n.º 184.299**

