

## REQUERIMENTO

**Assunto: Análise do Projeto 989/2020.**

Senhor Presidente,

Eu, JÂNIO SÉRGIO GURJON, na qualidade de vereador e Segundo Secretário da Mesa Diretora venho por meio deste requerer a Vossa Excelência o protocolo de análise do Projeto de Lei 989 de 15 de abril de 2020 que “dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para elaboração e execução da lei orçamentária para o exercício financeiro do ano de 2021 e dá outras providências, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO”,.

**CONSIDERANDO** que devido à PANDEMIA na qualidade de vereador não pude participar da AUDIÊNCIA PÚBLICA realizada em 30/04/2020, por isso venho apresentar a análise referente ao projeto 989/2020 para discussão dos temas a seguir:

- 1 – **Limitação de até 10% (Dez por cento)** sobre a transposição, transferência ou remanejamento de recursos, bem como abertura de crédito suplementar do artigo 8º do projeto de lei.
- 2 – Definição dos critérios para estabelecer os valores de despesas consideradas irrelevantes dos artigos 18 e 26 do referido projeto.
- 3 – Em atenção do Comunicado SDG nº 32/2015 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que orienta e recomenda com a observância de aspectos relevantes na elaboração das leis orçamentarias anuais e demais instrumentos de interesse: “5. sobre o remanejamento, a transferência e transposição, nos termos da EC, nº 85 de 2015, **estarão sempre dependentes de leis específicas**, salvo para as dotações destinadas às atividades de ciência, tecnologia e inovação com objetivo de viabilizar os resultados de projetos restritos a essas funções, mediante ato do Poder Executivo”, publicado em: 18/08/2015.

Certo da atenção e presteza aproveito o ensejo para apresentar minhas estimas e considerações a Vossa Excelência.

N. termos,  
P. Deferimento.

Monte Azul Paulista, 18 de maio de 2020.  
  
**Jânio Sérgio Gurjon**  
Vereador

A Sua Excelência o Senhor

**Eliei Prioli**

D. D. Presidente da Câmara Municipal de Monte Azul Paulista – SP

## PROJETO DE LEI N°. 989, DE 15 DE ABRIL DE 2.020

### I. DO PROJETO DE LEI N°. 989, DE 15 DE ABRIL DE 2020

O projeto de lei de nº 989, de 15/04/2020, versa acerca do pedido do poder Executivo para que esta casa Legislativa aprove a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2021.

#### 1. A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

##### 1.1. Um pouco da História da LDO

A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO foi instituída pela Constituição Federal de 1988, com faculdades que vão além da orientação para elaboração da lei orçamentária anual, quais sejam: expressar metas e prioridades da administração pública federal, dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, de acordo com o § 2º, do art. 165.

No disposto do art. 165 e seus incisos, da carta Magna, estabelece que será de *iniciativa* do Poder Executivo o Plano Plurianual – PPA, as Leis de Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual – LOA.

DOS ORÇAMENTOS

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

I – o plano plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias;

III – os orçamentos anuais.

...

Para a disposição sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, **das leis de diretrizes orçamentárias** e da lei orçamentária anual; cabe a Lei Complementar regulamentar as disposições e estabelecer normas de gestão financeira, nos termos do § 9º e seus incisos, do art. 165, da Carta Magna, *in verbis*:

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;

II – estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

III – dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto no § 11 do art. 166. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

III – dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto nos §§ 11 e 12 do art. 166. (Redação

dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito).

A Constituição é a lei das leis dentro do sistema jurídico do país. O Estado brasileiro (República Federativa do Brasil) se expressa para concretizar os mandamentos contidos na Lei Fundamental. Não há vontade acima da Constituição. Na lição de Konrad Hesse, a Constituição deve ser entendida como a “**ordem jurídica fundamental de uma comunidade**”.<sup>1</sup>

Nesse sentido, no âmbito municipal a Lei de Diretrizes Orçamentárias possui objetivo de estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta.

## 1.2 A Lei Complementar nº. 101, de 04 de maio de 2000

Diante o mandamento constitucional a Lei Complementar nº. 101, de 04 de maio de 2000, “*Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*”, conhecida como “**Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF**”.

Ela tem como principais objetivos o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilização, objetivando o equilíbrio financeiro das contas públicas.

---

<sup>1</sup> HESSE, Konrad. Elementos de direito Constitucional da República Federal da Alemanha, 1998. In: MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de direito constitucional. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 10.

Nesse sentido, o Projeto de Lei n.º. 989, de 15/04/2020, possui seus mandamentos contidos na Constituição Federal de 1988, bem como, deverá estar em consonância ao planejamento estabelecido no Plano Plurianual (PPA) quadriênio 2017/2021.

## 2. DA COMPETÊNCIA

### A – DO MUNICÍPIO

O Município de Monte Azul Paulista, nos termos do art. 1º, da Lei Orgânica integral, com autonomia política, administrativa, legislativa e financeira, a República Federativa do Brasil e o Estado de São Paulo, nos termos da Constituição Federal e da Constituição do Estado.

Assim, a Lei Orgânica, no disposto do art. 4º, confere a competência do Município a Lei Orgânica, aprovada e atualizada em 05 de junho de 2012, dispõe no item 1, do inciso I, do art. 4º, *in verbis*:

Art. 4º Compete ao Município de Monte Azul Paulista:

...

1. elaborar o orçamento, prevendo receita e fixando a despesa, com base em planejamento adequado;

...;

Portanto, pelo dispositivo o Projeto de Lei n.º. 989, de 15/04/2020, não possui vício de competência para elaboração da Lei de

Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro do ano de 2021, pois compete ao Município elaborar o orçamento, prevendo receita e fixando a despesa, com base em planejamento adequado.

## B – DO LEGISLATIVO

A competência desta casa de leis está inserida no inciso II, do artigo 12 e no inciso III, do artigo 13, ambos da Lei Orgânica Municipal c.c o art. 233, do Regimento Interno extraem-se, *in verbis*:

Art. 12. Cabe à Câmara Municipal, com sanção do Prefeito, dispor sobre as matérias de competência do Município, especialmente sobre:

I – tributos municipais, arrecadação e aplicação de suas rendas;  
II – plano plurianual, **diretrizes orçamentárias** e orçamento anual da administração local, autorização de abertura de créditos;

Art. 13. É de **competência exclusiva** da Câmara Municipal, além de outras atribuições previstas nesta Lei Orgânica:

...;

III – dispor sobre a organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção de cargos, empregos e funções de seus serviços e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de **diretrizes orçamentárias**;

...

### **Do Regimento Interno**

Artigo 233 – Os projetos de Leis orçamentárias de iniciativa do Poder Executivo, previstos na Lei Orgânica do Município, deverão ser enviados à Câmara nos seguintes prazos:

I – **diretrizes orçamentárias**: 15 de abril;

...;

No Legislativo a análise do Projeto de Lei nº. 989/2020, caberá a Comissão de Finanças e Orçamentos da Câmara Municipal, nos termos do item 2, do § 2º, do art. 79 da Lei Orgânica, *in verbis*:

Art. 79. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão de iniciativa exclusiva do Prefeito e serão apreciados pela Câmara Municipal, com observância do disposto nos arts. 28 a 31 desta Lei e das normas dos parágrafos deste artigo.

...

**§ 2º Caberá à Comissão de Finanças e Orçamentos da Câmara Municipal:**

1. examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Prefeito;
2. exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo das demais comissões criadas de acordo com o disposto no art. 23.

§ 3º As emendas serão apresentadas na Comissão de Finanças e Orçamento, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário da Câmara Municipal.

§ 4º As emendas ao projeto de lei orçamentária anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

1. sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

...

§ 5º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

§ 6º O Prefeito poderá enviar mensagem à Câmara Municipal para propor modificação nos projetos a que se refere este artigo enquanto não iniciada a votação na comissão referida no § 3º.

A Comissão de Finanças e Orçamentos possui competência específica para examinar e emitir parecer sobre os projetos de lei relativos às **diretrizes orçamentárias - (LDO)**, determinada pelo art. 46, do Regimento Interno, que diz:

Artigo 46 - É da competência específica:

II - da Comissão de Finanças e Orçamento:

- a) - examinar e emitir parecer sobre os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual, aos créditos adicionais e sobre pareceres prévios do Tribunal de Contas do Estado relativos à prestação de contas da Mesa da Câmara Municipal e dos órgãos da Administração Direta e Indireta;
- b) - receber as emendas à proposta orçamentária do município e sobre elas emitir parecer;
- c) - elaborar a redação final ao projeto de lei orçamentário;
- d) - opinar sobre proposições referentes à matéria tributária, abertura de créditos, empréstimos públicos, dívida pública e outras que, direta ou indiretamente, alterem a despesa ou a receita do município e acarretem responsabilidades para o erário municipal;
- e) - examinar e emitir parecer sobre proposições que fixem os vencimentos do funcionalismo, a remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, e a verba de representação do Presidente da Câmara;
- f) - examinar e emitir parecer sobre todas as proposições que, direta ou indiretamente, representem mutação patrimonial do município.

Não existe qualquer nulidade quanto à competência do Poder Legislativo, bem como, da Comissão de Finanças e Orçamentos para analisar o presente projeto de lei.

**C - DO EXECUTIVO**

O projeto de lei de Diretrizes Orçamentária possui alguns requisitos formais, para sua tramitação no Poder Legislativo dentre eles existe o aspecto da legitimidade.

Sob o aspecto da legitimidade para a propositura do presente projeto de lei vislumbra-se, que de acordo com o item 3, § 1º do artigo 28 e art. 79, ambos da Lei Orgânica Municipal, o poder Executivo detém a prerrogativa de iniciar o processo legislativo, extrai-se da mencionada Lei, *in verbis*:

Art. 28. A iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, Comissão da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos eleitores do Município.

§ 1º São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que:

3. versem sobre matéria financeira.

Art. 79. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão de iniciativa exclusiva do Prefeito e serão apreciados pela Câmara Municipal, com observância do disposto nos arts. 28 a 31 desta Lei e das normas dos parágrafos deste artigo.

§ 1º O Prefeito enviará à Câmara Municipal o projeto de lei:

...;

2. de diretrizes orçamentárias, até 8 (oito) meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

...

No presente projeto de lei em epígrafe, a iniciativa legislativa é privativa do poder Executivo, ou seja, somente o Prefeito detém a prerrogativa de iniciar o processo legislativo para aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias – (LDO).

Nestes termos, de acordo com os dispositivos normativos acima, não se verifica nenhum vício no aspecto da legitimidade para propositura do projeto de Lei nº. 989/2020, uma vez que todas as competências e a legitimidade de iniciativa foram respeitadas.

### 3. DO REGIMENTO INTERNO

#### A - DA INCLUSÃO NA PAUTA

O projeto de Lei deve ser apresentado na Câmara Municipal no prazo de **48 (quarente e oito) horas**, antes da sessão para devida leitura e despacho às Comissões Permanentes, nos termos do art. 173, transcrito abaixo:

Artigo 173 - Os projetos deverão serem apresentados até 48 (quarenta e oito) horas antes das sessões, serão lidos e despachados às Comissões Permanentes.

...

Verifica-se, que o Projeto foi encaminhado a Comissão de Finanças e Orçamento que realizou audiência pública no dia 30 de abril de 2020, de forma on line via internet, pelo motivo da quarentena decretada pelo Governador do Estado de São Paulo e pela Prefeitura, nos termos do Decreto Municipal nº. 3366/2020.

As medidas preventivas adotadas no isolamento social visa diminuir a curva de contaminação do Coronavírus, assim, houve a

necessidade do Poder Executivo suspender em todo município qualquer *reunião que possa causar uma aglomeração de pessoas.*

Por isso, a Câmara Municipal adotou a audiência pública por meio de transmissão via internet, para evitar o deslocamento e aglomeração de pessoas no plenário “Palmiro Torrieri”.

Somente após a análise do projeto de lei receber todos os pareceres das comissões permanentes estará apto a ser enviado para discussão e votação em plenário.

## **B – DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS**

O Regimento Interno da Câmara Municipal no disposto do art. 70, determina a convocação de audiências públicas, combinado com o art. 48 da LC nº. 101/2000 – LRF, assim descritos:

Artigo 70 – As Comissões Permanentes, isoladamente ou em conjunto, deverão convocar audiências públicas sobre:

I – projetos de lei em tramitação, nos casos previstos na Lei Orgânica do Município;

II – outros projetos de lei em tramitação, sempre que requeridas por 1% (um por cento) dos eleitores do Município;

III – assunto de interesse público, especialmente para ouvir representantes de entidades legalmente constituídas e em funcionamento há mais de 1 (um) ano.

Parágrafo único – As Comissões Permanentes poderão convocar audiências públicas para instruir matéria legislativa em trâmite

e para tratar de assuntos de interesse público relevante, mediante proposta de qualquer de seus membros ou a pedido de entidades interessadas.

### **Da Lei Complementar nº. 101/2000**

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:

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).

**CONSIDERANDO** a notícia vinculada no endereço eletrônico da Câmara Municipal e do convite de 24/04/2020, para audiência pública a ser realizada no dia 30/04/2020 às 14:00 hs, no Plenário “Palmiro Torreri” da Câmara Municipal, com transmissão ao vivo, pelos seguintes canais: TV Câmara <http://www.camaramonteazul.sp.gov.br/home/sessaoaovivo> ou <https://www.facebook.com/tvcamaramap/>:

Diante da calamidade pública decretada na saúde, justifica-se a realização de audiência pública on line, com transmissão

simultânea, desde que seja amplamente divulgada nos meios de comunicação respeitando-se os prazos regimentais definidos pela Lei Orgânica e do Regimento Interno desta Casa de Leis, bem como permitir a efetiva participação da sociedade civil, nos termos do inciso I, do § 1º do art. 48, da LC nº. 101/2000.

### **C – Do Processo Legislativo**

O processo legislativo compreende a elaboração de emendas à Lei Orgânica, leis, decretos legislativos, resoluções, estabelecidas no art. 26 da Lei Orgânica, com a seguinte redação:

Art. 26. O processo legislativo compreende a elaboração de:

...

II – leis;

...

### **C – DOS PRAZOS**

#### **1. Do prazo para o envio do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias.**

Para tramitação da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, o Projeto de Lei deve ser enviado para Câmara Municipal no prazo até o dia 15 de abril, determinação dada pelo art. 233, do Regimento Interno:

Artigo 233 – Os projetos de Leis orçamentárias de iniciativa do Poder Executivo, previstos na Lei Orgânica do Município, deverão ser enviados à Câmara nos seguintes prazos:

I – diretrizes orçamentárias: 15 de abril;

...

Artigo 234 – Recebidos do Executivo até as datas citadas, os projetos de leis orçamentárias serão enviados à Comissão de Finanças e Orçamento.

Nas disposições do **ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS – ADCT**, da Constituição Federal de 1988, estabelece o dispositivo do inciso II, do § 2º, do art. 35, que:

Art. 35. O disposto no art. 165, § 7º, será cumprido de forma progressiva, no prazo de até dez anos, distribuindo-se os recursos entre as regiões macroeconômicas em razão proporcional à população, a partir da situação verificada no biênio 1986–87.

...

II – o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

...

Ante o exposto no ADCT art. 35, na Lei Orgânica e no Regimento Interno da Câmara Municipal, a presente proposição (projeto de lei) foi protocolada nesta casa no dia 15/04/2020, portanto, está respeitado o prazo do envio, nos termos do inciso I, do art. 233 do Regimento Interno.

O projeto de lei foi despachado para estudo da Comissão Permanente de Finanças e Orçamentos e logo após a análise deverá ser emitido o Parecer podendo a matéria constar na pauta da

sessão ordinária, para ampla discussão e votação dos demais vereadores em sessão ordinária a ser realizada no Plenário.

## 2. Do prazo para a votação do Projeto de Lei nº. 989/2020

A Câmara Municipal deverá apreciar o projeto de lei de diretrizes orçamentárias, com observância do disposto nos artigos 28 a 31 e de normas dos parágrafos destes artigos, todos da Lei Orgânica no prazo até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa, nos termos do item 2, do § 1º, do art. 79, da Lei Orgânica, assim definido:

Art. 79. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão de iniciativa exclusiva do Prefeito e serão apreciados pela Câmara Municipal, com observância do disposto nos arts. 28 a 31 desta Lei e das normas dos parágrafos deste artigo.

§ 1º O Prefeito enviará à Câmara Municipal o projeto de lei:

...

2. de diretrizes orçamentárias, até 8 (oito) meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

...

Neste sentido, na lição do literato José Afonso da Silva ressalta o dispositivo constante na Constituição Federal sobre Projeto de Diretrizes Orçamentárias, que tem aplicação subsidiária na esfera municipal:

A Constituição não admite a rejeição do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, porque declara, expressamente, que a

sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias (art. 57, § 2º).

Desta forma, caberá aos nobres parlamentares, a obrigação de deliberar e concluir a votação do Projeto de Lei nº. 989/2020 antes de encerrar o primeiro período da sessão legislativa, ou seja, antes de adentrarem em recesso parlamentar.

#### D – DO QUORUM

Para o início das sessões ordinárias e extraordinárias deverá ser verificado o “*quórum*” no mínimo de 1/3 (um terço) dos membros da Casa, nos termos do art. 110, do regulamento interno, *in verbis*:

Artigo 110 – As sessões ordinárias e extraordinárias serão abertas após a constatação de verificação da presença de no mínimo 1/3 (um terço) dos membros da Câmara, e terão a duração máxima de 4 (quatro) horas.

Parágrafo primeiro – Inexistindo número legal para o início da sessão, proceder-se-á, dentro de 15 (quinze) minutos, nova verificação, e, caso não atingir o necessário “quorum”, não haverá sessão.

...

#### E – DAS DISCUSSÕES

A Lei Orgânica do Município determina que nenhum projeto de lei será dado como aprovado antes de passar por duas (discussões) e (votações), necessitando ainda da redação final quando for exigido nos casos específicos, salvo as exceções do § único, incisos I a XIII, do art. 174, da Lei Orgânica, que diz:

**Artigo 174 – Nenhum projeto será dado por definitivamente aprovado antes de passar por duas discussões e votações, além da redação final, quando for o caso.**

Parágrafo único – Terão apenas uma discussão e votação, as proposições referentes a :

...

Por não se encontrar no rol de única discussão e votação a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, o Projeto de Lei nº. 989/2020, deve obrigatoriamente para por 02 (Duas) sessões de discussão e votação.

## **F – DA VOTAÇÃO E VOTO DO PRESIDENTE DA CÂMARA**

A votação em projeto de lei no Plenário da Câmara Municipal cumpre ressaltar que o Presidente não vota, exceto na eleição da Mesa, quando a matéria exigir “quorum” qualificado ou ocorrer empate nos votos. Determinação dada pela redação do art. 203, do Regimento Interno, que especifica:

Artigo 203 – O Presidente da Câmara terá voto na eleição da Mesa, quando a matéria exigir "quorum" qualificado e quando ocorrer empate.

Pelo dispositivo o caso em tela, a votação deverá ocorrer pelos nobres vereadores, com exceção do Presidente da Câmara no primeiro momento, que não votará. Entretanto, no caso de haver empate na votação, caberá o presidente proferir seu voto de desempate durante o processo de votação do Projeto de Lei nº. 989/2020.

### 3. DA BOA TÉCNICA LEGISLATIVA ADEQUADA

Quanto aos aspectos de legalidade, impessoalidade, moralidade, do atendimento as normas de finanças e orçamentos públicos e normas contábeis, de acordo com as diretrizes fixadas na Constituição Federal de 1988, da Lei Federal nº. 4.320, de 17 de março de 1964 e da Lei Complementar nº. 101, de 04 de maio de 2000, a Câmara Municipal deve adotar um cronograma de tramitação do referido projeto, permitindo a apresentação de emendas, nos casos necessários, dentro do prazo para votação e a devolução ao Poder Executivo.

Todavia, os vereadores não poderão deixar de adotar estudos do referido projeto de lei, conforme normas técnicas legislativas, pois a elaboração de leis no Brasil deve observar a o regramento previsto na Lei Complementar nº. 95/1998, em obediência ao disposto no parágrafo único do artigo 59 da Constituição da República.

Vejamos o que dispõe o artigo 10 da referida Lei Complementar:

*Art. 10. Os textos legais serão articulados com observância dos seguintes princípios:*

*I – a unidade básica de articulação será o artigo, indicado pela abreviatura "Art.", seguida de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste;*

*II – os artigos desdobrar-se-ão em parágrafos ou em incisos; os parágrafos em incisos, os incisos em alíneas e as alíneas em itens;*

*III – os parágrafos serão representados pelo sinal gráfico "§", seguido de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste, utilizando-se, quando existente apenas um, a expressão "parágrafo único" por extenso;*

Desta forma, no que tange a técnica legislativa, a redação do Projeto de Lei nº. 989/2020 encontra-se os seguintes vícios formais ou ausência de disposições no Projeto de Lei em comento:

### **3.1. Ausência de diretrizes quanto aos limites de endividamento por empréstimos e financiamentos**

O referido projeto de lei deve estabelecer as diretrizes quanto aos limites de endividamento por empréstimos e financiamentos, uma vez que na Lei Orçamentária Anual - (LOA) não poderá haver matérias estranhas àquelas aprovadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias - (LDO).

Notadamente, cabe um melhor planejamento na LDO, uma vez, que as alterações de valores não poderão ser superiores aqueles aprovados na Lei Orçamentária ou em seus créditos adicionais.

Em relação a esse tema **ORIENTA** fortes estudos quanto à elaboração de **EMENDA** ao presente projeto de lei para incluir no seu art. 1º, o inciso VI, como sugestão, V.G, a seguinte redação:

Art. 1º. ...

...

**VI – as disposições sobre os limites de endividamento por empréstimos e financiamentos;**

Nesse sentido, cabe analisar a redação do art. 8º, do referido projeto, que possui a seguinte redação:

Art. 8º. A Lei Orçamentária Anual poderá conter autorização ao Poder Executivo para promover, por Decreto:

I - a transposição, transferência ou remanejamento de recursos, desde que dentro do mesmo órgão e dentro do mesmo programa, obedecida a categoria de programação.

II - a alteração de fonte de recursos, mediante o comportamento do efetivo ingresso das receitas, para melhor atender à programação dela constante.

III - abrir crédito adicional suplementar.

§1º. Na execução orçamentária, a transposição, transferência ou remanejamento de recursos e a alteração da fonte de recursos não poderão resultar em alteração dos valores das programações aprovadas na Lei Orçamentária ou em seus créditos adicionais.

§2º. O crédito especial e extraordinário em que o ato de autorização for promulgado dentro dos últimos quatro meses do exercício em execução, poderá ser reaberto no limite do seu saldo, e incorporado ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

A redação do dispositivo necessita de uma análise detalhada pelas Comissões Permanentes da Câmara, cabendo inclusive requisitar o apoio do Departamento Jurídico e a consulta técnica do setor de contabilidade da Câmara Municipal, com emissão de parecer técnico, devidamente assinado pelo profissional (contador), pois no aludido artigo possui uma redação híbrida nos incisos I e III do art. 8º, onde se mistura os institutos de ordem constitucional da transposição,

remanejamento e transferência ente verbas orçamentárias, dos quais são diferentes dos créditos adicionais.

O primeiro é estabelecido pela Constituição Federal de 1988, enquanto o segundo é regulamentado pela Lei Federal n.º 4.320/64.

Nesse sentido, colabora com esse entendimento no artigo com título *“Transposição, Remanejamento e Transferência Orçamentária. Possibilidade de autorização na lei de diretrizes orçamentárias (LDO)”*, de autoria do Assessor Técnico do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), Flavio Corrêa de Toledo Jr.<sup>2</sup>, que afirma haver uma acentuada controvérsia provocando mudança de entendimentos sobre *“os institutos constitucionais da transposição, remanejamento e transferência entre verbas orçamentárias, sobretudo porque este trio difere do crédito adicional por redução de outras dotações do orçamento”*.

Nesta esteira a **transposição, remanejamento e transferência** são instrumentos estabelecidos pela Constituição Federal, no seu (art. 167, VI).

A luz da Constituição Federal o referido dispositivo determina as vedações a seguir:

---

<sup>2</sup> Fonte: retirado de: <[http://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/downloads/20140425-artigo\\_transposicoes.pdf](http://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/downloads/20140425-artigo_transposicoes.pdf)>, acesso mai. 2020.

Pelas normas acima nota-se a necessidade de alteração **URGENTE** no texto do art. 8º, do Projeto de Lei nº. 989/202, pelas seguintes razões:

- i) A autorização na Lei Orçamentária Anual só poderá conter autorização ao Poder Executivo para promover a transposição, transferência ou remanejamento de recursos até o limite percentual pré-estabelecido na LDO, conforme orientações de Tribunais de Contas;
- ii) Quanto aos créditos adicionais suplementares ou especiais esses deverão possuir prévia autorização legislativa, com fundamento nos arts. 42 e 43, da Lei Federal nº. 4.320/64, nos casos, de instituir prévia autorização ao Poder Executivo, esse deve ser limitado, nos termos da lei, respeitando a competência do Poder Legislativo em legislar sobre esses institutos.

Pelos motivos acima **RECOMENDA** incluir proposta de Emenda ao art. 8º, pelos membros da respeitável Comissão de Finanças e Orçamentos da Câmara Municipal, com objetivo de adequar o texto original do Projeto de Lei sobre análise.

Pois, constitui vedação a abertura de créditos suplementar ou especial e a transposição, o remanejamento ou a

transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro **sem prévia autorização legislativa, de acordo com o disposto do art. 80, e seus incisos V e VI, da Lei Orgânica e seus §§ 1º a 3º, que estabelece as seguintes vedações:**

Art. 80. São vedados:

...

V – a abertura de créditos suplementar ou especial **sem prévia autorização legislativa** e sem indicação de recursos correspondentes;

VI – a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro **sem prévia autorização legislativa;**

...

§1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de responsabilidade.

§2º Os créditos especiais e extraordinários terão a vigência no exercício financeiro em que tenham sido autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos os limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

§3º A abertura de crédito extraordinário só será admitida para atender despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de calamidade pública.

Portanto, há de reforçar a análise pela Comissão de Finanças e Orçamentos sobre a redação dada ao art. 8º. No sentido que

seja respeitada a separação dos Poderes e a competência da Câmara Municipal em legislar sobre matéria orçamentária.

Desta forma a alteração do orçamento público quanto à transposição, transferência ou remanejamento ou abertura de créditos adicionais, mediante Decreto do Executivo conforme exposto no “caput” do art. 8º, deve haver o estabelecimento obrigatório de um limite em percentual não superior a 10 (dez por cento) em relação aos valores estabelecidos, pois não demonstra ser compatível com a Lei Orgânica do Município, bem como as orientações dos Tribunais de Contas, conforme item 5, do Comunicado SDG nº. 32, de 18/08/2015, que:

5. o remanejamento, a transferência e transposição, no termos da E.C. nº 85, de 2015, **estarão sempre dependentes de autorizações legislativas**, salvo para as dotações destinadas às atividades de ciência, tecnologia e inovação, com o objetivo de viabilizar os resultados de projetos restritos a essas funções, mediante ato do Poder Executivo;

Assim, como forma de indicação ou mesmo sugestão a Comissão de Finanças e Orçamento, esta deve participar ativamente na elaboração de nova redação ao referido dispositivo.

Portanto, a proposta de EMENDA é no sentido de **LIMITAR ao percentual máximo de até 10% (Dez por cento)**, nesta autorização genérica a ser dada pela (LDO) para permitir ao Poder Executivo realizar mediante Decreto, as transposições, transferência ou remanejamento de

recursos, desde que dentro do mesmo órgão e dentro do mesmo programa, obedecida a categoria de programação ou a abertura de créditos adicionais suplementares, nos termos dos incisos I a III, do art. 8º, do projeto de lei.

Sabemos, que para abrir crédito adicional toda vez que permutados elementos de despesa, por certo, bem dificulta a realização do orçamento. Nesse cenário, o Município pode se balizar no orçamento do Governo do Estado de São Paulo, como consta sua LDO.

Conforme visto limitar em 10 % (Dez por cento), a permissão na proposta orçamentária o assessor técnico do TCE/SP Flavio Corrêa de Toledo Jr, já no seu artigo escrito em 2013, orientava em seu artigo, que:

Diante do nível atual de inflação, da taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), e da margem concedida, todo ano, ao Governo do Estado de São Paulo, acreditasse que 10% (dez por cento) seja número razoável para créditos adicionais suplementares, não devendo ser maior, sob pena de desfigurar o orçamento original, e abrir portas para o déficit de execução orçamentária.

Assim, poderia a Prefeitura requerer, na proposta orçamentária, concessão para abrir, até o máximo de 10% (dez por cento), créditos suplementares amparados no superávit financeiro, no excesso de arrecadação e em empréstimos e financiamentos, sem embargo de também pedir licença, não maior que 10% (dez por cento), para créditos que apenas viabilizem trocas entre elementos de mesma categoria programática.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> JUNIOR, Flavio Corrêa de Toledo. Transposição, Remanejamento e Transferência Orçamentária. Possibilidade de autorização na lei de diretrizes orçamentárias (LDO); 25.04.2014.

Consulta <[http://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/downloads/20140425-artigo\\_transposicoes.pdf](http://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/downloads/20140425-artigo_transposicoes.pdf)>, acesso mai. 2020.

Para o saneamento do art. 8º, deve ser incluído no inciso III e no parágrafo 1º, o limite percentual de 10% (Dez por cento) ao Poder Executivo de utilizar Decreto para promover a transposição transferência ou remanejamento de recursos ou abertura de créditos adicionais, sem solicitar autorização da Câmara Legislativa:

**CONSIDERANDO** as justificativas acima apresentada venho respeitosamente ao Plenário desta Casa apresentar **PROPOSTA DE EMENDA** ao art. 8º, do Projeto de Lei nº. 989/2020:

Dê-se ao inciso III; e § 1º, do art. 8º do projeto a seguinte redação:

Art. 8º. A Lei Orçamentária Anual poderá conter autorização ao Poder Executivo de promover, por Decreto.

I - a transposição, transferência ou remanejamento de recursos, desde que dentro do mesmo órgão e dentro do mesmo programa, obedecida a categoria de programação.

II - a alteração de fonte de recursos, mediante o comportamento do efetivo ingresso das receitas, para melhor atender à programação dela constante.

III - abrir crédito adicional suplementar, mediante a utilização de recursos na forma prevista no artigo 43, § 1º, inciso III, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, até o limite de 10% (Dez por cento) do total dos valores das programações aprovadas na Lei Orçamentária ou em seus créditos adicionais.

§1º. Na execução orçamentária, a transposição, transferência ou remanejamento de recursos e a alteração da fonte de recursos não poderão resultar em alteração superior ao limite de 10% (dez por cento) dos valores das programações aprovadas na Lei Orçamentária ou em seus créditos adicionais.

§2º. O crédito especial e extraordinário em que o ato de autorização for promulgado dentro dos últimos quatro meses do exercício em execução, poderá ser reaberto no limite do seu saldo, e incorporado ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

Plenário, 18 de maio de 2020.

**Jânio Sérgio Gurjon**  
Vereador

### **3.2. DA AUSÊNCIA DE REPRESENTATIVIDADE DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA VOLTADA PARA ATENÇÃO PRIORITÁRIA À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE**

Quanto às despesas alusivas à proteção da criança e do adolescente a Lei Federal nº. 8.069, de 1990, que “Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências”, como disposições preliminares determina no disposto do art. 4º, assegurar com absoluta prioridade a proteção e efetivação dos direitos, conforme redação:

Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

- a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;

d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

Ante o dispositivo **ORIENTA** que na LDO deve conter previsão em atenção ao inciso VIII, do art. 2º, do referido projeto de lei, para fazer constar a destinação de receitas para atender o art. 4º, § Único, alínea 'd', do Estatuto da Criança e Adolescente, Lei Federal 8.069, de 1990, a destinação não menos que .....% da receita para as despesas alusivas à proteção da criança e do adolescente.

### 3.3 AS DESPESAS IRRELEVANTES.<sup>4</sup>

Em relação as despesas irrelevantes, a Lei Complementar nº. 101/2000, estabelece, no “caput” do “art. 16 – A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:”

I – estimativa do impacto orçamentário–financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II – declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I – adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa

---

<sup>4</sup> ARAÚJO, Aldem Johnston; CORREIA SOBRINHO, Adelgício de Barros. A Lei de Responsabilidade Fiscal em linhas gerais. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 7, n. 53, 1 jan. 2002. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/2522>. Acesso em: 10 maio 2020.

de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II – compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do *caput* será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do *caput* constituem condição prévia para:

I – empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II – desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

Nota-se, que o parágrafo 3º, do artigo 16 da L.R.F exonera o gestor da necessidade de, ao criar ou aumentar despesa resultante da criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental, realizar o impacto orçamentário-financeiro e também de emitir declaração de compatibilidade da nova despesa com as peças orçamentárias, caso essa nova despesa seja considerada irrelevante.

O critério utilizado para conceituar despesa irrelevante é aquele estabelecido na Lei de Diretrizes Orçamentárias de cada ente. No entanto, a título de exemplo, a LDO da União para o ano de 2001 (Lei nº9.995 27/07/2000) assim dispõe:

Art. 73 – Para efeito do artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

II – Entende-se como despesas irrelevantes para fins do § 3º, aquelas cujo valor não ultrapasse, para bens e serviços, os limites do inciso I e II do artigo 24 da Lei 8.666/93.

Portanto, os critérios para estabelecer o que se considera despesas irrelevantes para bens e serviços a ser utilizado pela União foram os limites de **DISPENSA DE LICITAÇÃO**, estabelecidos nos incisos I e II do art. 24 da Lei de Licitação (Lei nº. 8.666/93), que dispensa até 10% (Dez por cento) dos limites do limite previsto na alínea "a", do inciso I do artigo 23, que seria de R\$ 33.000,00 (Trinta e três mil reais) e do limite previsto na alínea "a", do inciso II do mesmo dispositivo, com valor de R\$ 17.600,00 (Dezessete mil reais), conforme valores alterados pelo Decreto nº. 9.412, de 18 de junho de 2018, que *“Atualiza os valores das modalidades de licitação de que trata o art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993”*, conforme redação do art. 1º, *in verbis*:

Art. 1º Os valores estabelecidos nos incisos I e II do caput do art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ficam atualizados nos seguintes termos:

I – para obras e serviços de engenharia:

a) na modalidade convite – até R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais);

...

II – para compras e serviços não incluídos no inciso I:

a) na modalidade convite – até R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais);

....

Ficam claro que esses valores servem apenas como **parâmetro para a aplicação nos Estados e Municípios**, não esses obrigatórios, pois diante das próprias características do Município com

cerca de 19.268 (Dezenove mil e duzentos e sessenta e oito) habitantes, conforme estimativa de 2016 do IBGE, deve se adequar atendendo os interesses locais.

Ouvidos os órgãos técnicos de contabilidade e jurídico cumpre ao Poder Legislativo realizar novos estudos objetivando a redução desses valores, diante da crise econômica instalada nos dias atuais, pela Pandemia da COVID-19.

Pois, tais valores não devem ser considerados como meras despesas irrelevantes.

É mister, buscar maior controle para a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa, nos termos do art, 16 da LRF, bem como, a Administração Pública deve estimular a livre concorrência e o fomento da economia local por meio da maior participação das empresas nos processos de licitações.

Para que ela, possa atender a sua finalidade<sup>5</sup>, de proteger o interesse público, buscar a proposta mais vantajosa, deve haver igualdade de condições, bem como os demais princípios resguardados pela constituição.

Por fim, cordialmente apresento aos nobres pares membros da Comissão de Finanças e Orçamentos, que cabe a própria Leis de Diretrizes Orçamentárias de Monte Azul Paulista, “estabelecer

---

<sup>5</sup> BERNARDINO, Adyla Albuquerque. Conceituação, finalidades e princípios da Licitação – Lei 8666/93. Retirado em: <<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/7547/Conceituacao-finalidades-e-principios-da-Licitacao-Lei-8666-93>>. Acesso em mai. 2020.

*seus próprios critérios, definindo novos valores que sejam razoáveis, como despesas irrelevantes, para que o ordenador de despesas possa ficar dispensado de apresentar o estudo de impacto financeiro, conforme determina o inciso I, do art. 16 da LRF”.*

### **3.3. DOS ANEXOS DO PROJETO DE LEI N.º 989/2020.**

Consta nos programas estabelecidos nos anexos do referido projeto de lei, os valores de despesas correntes e despesas de capital, porém, pode ser constatado que alguns programas que havia previsão pré-estabelecidas no Plano Plurianual – PPA, estão constando com valor R\$ 0,00 (zero reais), por sua vez, cumpre ressaltar da necessidade de averiguar se tais despesas zeradas, principalmente nos programas da Secretaria de Educação, não irá trazer prejuízos para elaboração da Lei de Orçamento Anual – LOA, uma vez, que fica proibido estabelecer matérias estranhas das estabelecidas na LDO.

### **CONCLUSÕES**

Para a análise do Projeto de Lei n.º 989/2020 foram utilizadas a Constituição Federal, a Lei Orgânica do Município, o Regimento Interno da Câmara Municipal, a Lei Complementar n.º 101/2000 e da Lei n.º 4.320/64, nesse sentido conclui-se que:

I – a Constituição Federal, no art. 165, § 2º, determina que “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”;

II – A “Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF”, tem como principais objetivos o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilização, objetivando o equilíbrio financeiro das contas públicas;

III – compete a iniciativa privativa do Poder Executivo de elaborar a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro do ano de 2021;

IV – Cabe à Câmara Municipal, com sanção do Prefeito, dispor sobre as matérias de competência do Município, especialmente sobre plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual da administração local, autorização de abertura de créditos;

V – cabe a Câmara Municipal elaborar EMENDA ao art. 8º, do Projeto de Lei nº. 989/2020, impondo a limitação percentual de 10% (Dez por cento) dos valores das programações aprovadas na Lei Orçamentária ou em seus créditos adicionais;

VI – compete ao poder legislativo elaborar novos critérios e valores para considerar como despesas irrelevantes, devendo atender as características do nosso Município e o Distrito de Marcondesia, uma vez, que tais valores de R\$ 33.000,00 para obras de engenharia e R\$ 17.000,00 (Dezessete mil reais) para compra de bens e outros serviços,

pode desestimular o cumprimento do art. 16 da LRF, possibilitando o descontrole de gastos do orçamento, bem como, não atender as finalidades da licitação pública ;

VII – os valores de despesas correntes e de capital constantes no anexo do projeto de lei, deverão ser revistos pela Câmara Municipal, pois alguns programas possui previsão no (PPA) e no presente projeto estão constando com valor de 0 (zero). E de acordo com o Comunicado SDG nº. 32/2015, do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo que, recomenda a observância de aspectos relevantes na elaboração das leis orçamentárias anuais e demais instrumentos de interesse que podem, ser aprimorados nos procedimentos de previsão de receitas e fixação de despesas na proposta orçamentária, que devem preservar o equilíbrio previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, de molde a evitar demasiadas modificações durante sua execução, com tem sido reiteradamente apontado por esta Corte.

.Aproveito a oportunidade para apresentar a Vossa Senhoria os protestos da minha estima e consideração.

Plenário, 18 de maio de 2020.

**Jânio Sérgio Gurjon**  
Vereador

A Sua Excelência o Senhor  
**Orival Alves**

D. D. Presidente da Comissão de Finanças e Orçamentos da Câmara Municipal de Monte Azul Paulista – SP.