



PARECER JURÍDICO

Trata-se de consulta a respeito da legalidade/constitucionalidade do PROJETO DE EMENDA À LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO nº 01/2025.

O legislador constituinte deixou a cargo da lei complementar a regulamentação sobre "o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual", conforme disposto no § 9º do art. 165 da CF.

No entanto, essa lei complementar com normas gerais ainda não foi editada pelo Congresso Nacional. Oportuno registrar que a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), no seu art. 3º, estabelecia que: "o projeto de lei do plano plurianual de cada ente abrangerá os respectivos Poderes e será devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa".

Ocorre que tal dispositivo foi vetado pelo então Presidente da República, tendo o Congresso Nacional mantido as razões de veto.

O constituinte originário, prevendo um regime de transição até que fosse editada a lei complementar com normas gerais sobre as leis orçamentárias, estabeleceu, no art. 35, § 2º, I e II, do ADCT, o seguinte calendário de tramitação do PPA, da LDO e da LOA:

"Art. 35. (...) "Art. 35. (...) § 2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

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;"

III - o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa."

Assim, as leis orçamentárias devem tramitar nos seguintes prazos:

- Encaminhamento do projeto de lei: - (i) Plano Plurianual: até 31/8 do primeiro ano do mandato; (ii) Lei de Diretrizes Orçamentárias: até 15/4 de cada ano; (iii) Lei Orçamentária Anual: até 31/8 de cada ano.

- Devolução, pelo Poder Legislativo, para sanção da lei: (i) Plano Plurianual: até 22/12 do primeiro ano do mandato do Presidente da República; (ii) Lei de Diretrizes Orçamentárias: até 16/7 de cada ano; (iii) Lei Orçamentária Anual: até 22/12 de cada ano.



CÂMARA MUNICIPAL DE CUNHA

“PORTAL DA CIDADANIA”



www.cunha.sp.leg.br

Pg. 2 de 3

Esse regramento é observado até os dias atuais, pois, como visto, a lei complementar prevista no § 9º do art. 165 ainda não foi editada. De forma que o cronograma de tramitação das leis orçamentárias observa os ditames previstos.

Na presente hipótese, o PELOM propõe a alteração na data de apresentação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias sob a alegação de que permitiria perfeita harmonia com a precedente Lei do Plano Plurianual, dada a simultaneidade de tramitação entre o projeto de lei do PPA e da LDO.

No entanto, a tramitação das leis orçamentárias do município de Cunha segue a mesma sistemática determinada pela Constituição Federal para a União, de modo que sua alteração se vislumbraria inconstitucionalidade flagrante. Pois, enquanto não editada a lei complementar, é o art. 35, § 2º, I e II, do ADCT que estabelece o rito de tramitação do PPA, da LDO e da LOA.

No modelo estipulado pela norma do ADCT, a elaboração do PPA é realizada no primeiro ano do mandato, com vigência a partir do segundo ano até o primeiro ano do mandato subsequente (ADCT, art. 35, § 2º, I).

Evita-se, com tal medida, a descontinuidade de programas e ações planejados pela Administração anterior. Logo, no ano em que for elaborado o PPA, isto é, no primeiro ano de mandato, a LDO desse respectivo ano baseia-se nas diretrizes fixadas pelo PPA anterior.

Logo, no ano em que for elaborado o PPA, isto é, no primeiro ano de mandato do Presidente da República, a LDO desse respectivo ano baseia-se nas diretrizes fixadas pelo PPA anterior.

Sabe-se que a LDO é uma lei que tem como característica a temporariedade, uma vez que tem sua vigência limitada ao período de um exercício financeiro, equivalente a um ano.

Nas palavras de MARCUS ABRAHAM: Sabe-se que a LDO é uma lei que tem como característica a temporariedade, uma vez que tem sua vigência limitada ao período de um exercício financeiro, equivalente a um ano.:

“Por sua vez, Weder de Oliveira considera a lei de diretrizes orçamentárias um ‘pré-orçamento’, em que se discutem as definições fundamentais de alocação de recursos, ou seja, as grandes prioridades e grandes alocações, servindo de instrumento para ‘acoplar o orçamento ao planejamento’”. (Curso de direito financeiro, 5ª edição, Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 329).

Portanto, considerando o disposto no art. 35, § 2º, I, do ADCT, bem como o caráter de “prévio orçamento” da LDO, não procede a alegação de que “a Lei do Plano Plurianual deve vigor antes ou concomitante com o da Lei de Diretrizes Orçamentárias, eis ser esta dependente daquela”. De fato, o PPA tem a função de orientar o orçamento a longo prazo, devendo, em regra, ser elaborado antes da LDO. No entanto, como visto, no primeiro ano de mandato do Chefe do Executivo, a LDO, para orientar o exercício financeiro subsequente, retira sua orientação a partir do PPA então vigente, aprovado 4 anos antes.



CÂMARA MUNICIPAL DE CUNHA

"PORTAL DA CIDADANIA"



www.cunha.sp.leg.br

Pg. 3 de 3

Essa é a sistemática utilizada no plano federal, a qual foi seguida pela do município de Cunha, de maneira que a alteração proposta no projeto de Emenda à Lei Orgânica do Município de Cunha irá afrontar a norma disposto no art. 35, § 2º, I, do ADCT.

Aliás, cumpre registrar que o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL editou jurisprudência, nesse sentido, como se vê no julgamento da ADI 4629/RS, de relatoria do eminente Min. ALEXANDRE DE MORAES:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. DIREITO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. EMENDA CONSTITUCIONAL 59/2011 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. ALTERAÇÃO DOS PRAZOS DE ENCAMINHAMENTO DE LEIS ORÇAMENTÁRIAS. OFENSA AOS ARTS. 165 E 166 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E AO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. NÃO OCORRÊNCIA. AUTONOMIA DOS ESTADOS MEMBROS. AUSÊNCIA DE NORMAS GERAIS DA UNIÃO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PLENA DOS ESTADOS (ART. 24, § 3º, CF). IMPROCEDÊNCIA. 1. O legislador constituinte deixou a cargo da lei complementar a regulamentação sobre "o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual" (CF, art. 165, § 9º). No plano federal, enquanto não editadas as normas gerais, aplica-se o disposto no art. 35, § 2º, incisos I, II e III, do ADCT. 2. O art. 35, § 2º, I, do ADCT dispõe que a lei do plano plurianual tem vigência até "o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente", com início no segundo ano de mandato. Assim, no ano em que for editado o PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias deve ser compatível com o plano então vigente (CF, art. 166, § 4º).(....).

Dessa forma, verifica-se que, a despeito de o Projeto de Emenda a Lei Orgânica do Município de Cunha não estipular os mesmos prazos de tramitação definidos pelo art. 35, § 2º, I e II, do ADCT, não preservando a integração e harmonia necessárias para elaboração e aplicação do planejamento orçamentário de Cunha afronta o Princípio Constitucional da Simetria e, por conseguinte, se afigura ilegal/inconstitucional.

É nosso parecer.

Cunha, 28 de fevereiro de 2025.

BRUNO DI SANTO
OAB/SP n° 225.606
PROCURADOR