



## PARECER JURÍDICO Nº 149/2023

**Referência:** Projeto de Lei nº 29/2023-E

**Autoria:** Prefeito da Estância Turística de São Roque

**Assunto:** Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município de São Roque para o exercício de 2024.

**Ementa:** LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS. INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. TEMPESTIVIDADE DO PROTOCOLO. METAS E PRIORIDADES. EXERCÍCIO DE 2024. ABRANGÊNCIA DOS RISCOS FISCAIS. LACUNAS LEGISLATIVAS. EMENDAS IMPOSITIVAS. RESPEITO AO PACTO FEDERATIVO. DIRETRIZES GENÉRIAS. APTO PARA VOTAÇÃO. RECOMENDAÇÕES NECESSÁRIAS.

### I – RELATÓRIO

O presente Parecer tem por objeto realizar uma análise estritamente jurídica, acerca da legalidade e da constitucionalidade do Projeto de Lei nº 29/2023, de autoria do chefe do Poder Executivo Municipal, que dispõe sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO para o exercício do ano de 2024 e dá outras providências. Instruem o pleito: **1.** Mensagem nº 29/2023; **2.** Minuta do Projeto; **3.** 13 (treze) anexos. O Projeto foi tempestivamente protocolado (Protocolo nº 08408/2023) nesta Casa Legislativa em 31 de maio de 2023. Eis a síntese do necessário.

### II – INICIATIVA DO PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

De início, ressalto que inexistente vício de iniciativa da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, visto que cabe ao Poder Executivo Municipal, conforme se extrai do art. 165 da Constituição Federal, cuja norma consta no art. 203, IV, do Regimento Interno desta Casa de Leis.

No mais, conforme se depreende dos dispositivos relativos à matéria, compete ao Poder Legislativo a apreciação do projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de iniciativa do Poder Executivo, como ocorre *in casu*. A competência desta Casa está inserida no art. 19, II, da Lei Orgânica Municipal.



## **III – ANÁLISE DO PROJETO**

A função da Lei de Diretrizes Orçamentárias é estabelecer metas e prioridades da Administração Pública, incluindo as despesas de capital para o exercício subsequente, que orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual, dispondo sobre as alterações na legislação tributária<sup>1</sup>.

No Projeto de Lei nº 29/2023-E constam os seguintes anexos: **1.** Metas das Ações Prog. Gov.; **2.** Anexo I – Metas Anuais; **3.** Anexo II – Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do Exercício Anterior; **4.** Anexo III – Metas Fiscais Atuais comparadas com as fixadas nos três exercícios anteriores; **5.** Anexo IV – Evolução do Patrimônio Líquido; **6.** Anexo V – Origem e Aplicação dos Recursos obtidos com a Alienação de Ativos; **7.** Anexo VI – Avaliação da Situação Financeira e Atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores; **8.** Anexo VII – Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita; **9.** Anexo VIII – Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado; **10.** Demonstrativo de Riscos Fiscais e Providências.

No mais, também é possível vislumbrar a existência de outros anexos, a saber: **1.** TCESP Anexo I – Planejamento Orçamentário / Fontes de Financiamento dos Programas Governamentais; **2.** TCESP Anexo V – Descrição dos Programas Governamentais-Metas-Custos; **3.** TCESP Anexo VI – Unidade Executoras e Ações Voltadas ao Desenvolvimento do Programa Governamental. Acerca dos requisitos constitucionais, passarei a analisar a presença individual de cada item no Projeto de Lei nº 29/2023-E:

- 1. Metas e Prioridades da Administração Pública:** O Poder Executivo tenta demonstrar programas, objetivos e ações (com valores correspondentes) que terão prioridade na execução orçamentária.
- 2. Despesas de Capital para o exercício subsequente:** Este requisito é apresentado no Anexo de Metas Fiscais, portanto, demonstra as metas anuais,

---

<sup>1</sup>**Art. 165.** Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: [...]

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, 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.

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br) | [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

juntando ainda documento que contém metas das Ações com Programas Governamentais com as respectivas despesas de capital.

3. **Orientará a elaboração da LOA.** As disposições genéricas estão contidas Capítulo II, que fixa as diretrizes para a elaboração e execução do orçamento.
4. **Disporá sobre as alterações tributárias.** As disposições estão contidas do Capítulo IV.
5. **Política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.** O Poder Executivo não apresentou a política de fomento e nem informou se há agências oficiais de fomento no Município.

Um dos instrumentos que viabiliza a função precípua da LDO é o Anexo de Prioridades e Metas, uma vez que as ações constantes do Anexo devem ser priorizadas na alocação de recursos quando da elaboração da Lei Orçamentária Anual.

*In casu*, observo que o “Anexo I – Metas Anuais” é genérico, e não cumpre integralmente seu desidrato, qual seja, estabelecer um conjunto de programas e ações considerados estratégicos por sua capacidade de impactar e construir, a médio e longo prazos, o projeto de desenvolvimento do Município evidenciado no Plano Plurianual.

O Projeto de LDO deve definir as metas e prioridades da Administração Pública municipal para o ano de 2024, partindo-se de uma metodologia lastreada em princípios consagrados na Constituição Federal de 1988 e na própria Lei de Responsabilidade Fiscal. Demanda-se, para tanto, a demonstração metodológica das respectivas metas anuais, nos termos do art. 4º, § 2º, II, da LC nº 101/2000, o que não vislumbro com eficiência no Projeto de Lei nº 29/2023. Ou seja, apesar de apresentar anexo, não há metodologia de cálculo (forma como são feitos os cálculos).

No que concerne ao Anexo IV, referente à “Evolução do Patrimônio Líquido” apresenta patrimônio/capital e resultado acumulado dos anos de 2022, 2021 e 2020, quedando-se silente quanto ao ano de 2023 (até então). Já o Anexo V, que versa sobre a origem e aplicação dos recursos obtidos com alienação de ativos dos anos de 2022, 2021 e 2020, também se olvida de demonstrar valores referentes ao corrente ano, além de não especificar a origem (quais bem foram alienados) nem a aplicação dos recursos (onde foi aplicado os valores obtidos).

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br) | [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

No que tange aos Riscos Fiscais, consta Relatório que elenca os riscos de ocorrência de eventos genéricos que afetem as contas públicas de modo imprevisto. Cumpre, em certa medida, com a determinação do § 3º do art. 4º da LRF.<sup>2</sup> O Anexo de Riscos Fiscais tem por objetivo avaliar os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas caso os riscos se concretizem. Dessa forma, o Poder Executivo deve apresentar uma visão geral sobre os principais eventos mapeados que podem afetar as metas e objetivos fiscais do Governo municipal.

É nesse sentido que, ao longo do Anexo de Riscos Fiscais, tais contingências deverão ser agrupadas em duas categorias: **1.** riscos gerais (macroeconômicos); e **2.** riscos específicos. Os riscos gerais devem estar relacionados à vulnerabilidade fiscal decorrente de desvios de previsão das variáveis econômicas, enquanto os riscos específicos devem versar sobre os ativos e aos passivos contingentes do próprio governo municipal, e se relacionam a eventos que ocorrem de maneira irregular.

Assim, embora conste um curto documento intitulado “Anexo de Riscos Fiscais” no qual o Poder Executivo do Município garante abarcar riscos fiscais e as respectivas providências, consta, de forma genérica, apenas a “Instabilidade Econômica Nacional e Internacional” com o respectivo contingenciamento de despesa no importe de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais).

Os Anexos de Metas Fiscais e Riscos Fiscais são instrumentos necessários para a boa execução orçamentária, e indispensáveis para articulação entre as demais peças orçamentárias (PPA e LO) sem os quais a matéria resta prejudicada para uma efetiva deliberação. Justamente neste ponto destaco as relevantes lacunas do proponente no que concerne aos dois documentos.

No que tange ao Anexo VII, intitulado de “Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita”, eventual medida legislativa instituidora de mecanismos de renúncias de receitas aprovada sem a devida adequação orçamentária e financeira é inexecutável. A produção de efeitos de medidas legislativas que cuidem de

---

<sup>2</sup> 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

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br) | [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita depende do atendimento prévio, pelo Poder Executivo, das condições estabelecidas no ordenamento jurídico

Nesse sentido, torna-se imprescindível a juntada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro, bem como de medidas compensatórias propriamente ditas (aumento de receitas, derivadas da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo ou majoração ou criação de tributo ou contribuição), ou, ainda, da demonstração de que a renúncia não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da Lei de Diretrizes Orçamentárias, o que não se verifica no Projeto em questão.

Ora, há prerrogativas da Lei de Diretrizes Orçamentárias que lhe foi atribuída pela Constituição Federal. A ausência de previsões próprias da LDO pode criar uma lacuna grave no sistema de planejamento e orçamento previsto na Carta Constitucional, pois tal lei funciona como conexão entre a Lei Orçamentária e o Plano Plurianual.

No mais, na LDO Municipal deve estar presente a previsão de despesas referentes ao plano de carreiras, cargos e salários dos servidores, o controle de custos e avaliação dos resultados dos programas desenvolvidos e as condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas, previsões constantes no Projeto em análise.

Quanto aos aspectos de legalidade, também é bom ressaltar que se trata de norma atinente ao Direito Financeiro, cujas diretrizes se encontram delineadas na Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

Desse modo, o Projeto de Lei em análise deve atender aos requisitos elencados no artigo 4º da citada Lei Complementar, quais sejam: **1.** equilíbrio entre receitas e despesas; **2.** critérios e forma de limitação de empenho; **3.** normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; **4.** demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

Ocorre que o Projeto de Lei nº 29/2023-E estimou Despesa de idêntico valor à Receita Líquida, a seguir:

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br) | [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

<b>ESPECIFICAÇÃO DA RECEITA</b>	<b>2024</b>
RECEITAS CORRENTES	R\$ 536.232.000,00
RECEITAS DE CAPITAL	R\$ 4.000.000,00
RECEITAS CORRENTES INTRA-ORÇAMENTARIAS	R\$ 29.610.000,00
<b>TOTAL LÍQUIDO RECEITA</b>	<b>R\$ 532.762.000,00</b>

<b>APLICAÇÃO DOS RECURSOS</b>	
GABINETE PREFEITO	R\$ 18.311.100,00
SEC. DE ADMINISTRAÇÃO	R\$ 72.596.100,00
SEC. DE FINANÇAS	R\$ 1.183.700,00
SEC. DE EDUCAÇÃO E CULTURA	R\$ 194.175.600,00
SEC. DE TURISMO, DES. ECONOMICO, ESPORTE E LAZER	R\$ 6.424.100,00
SEC. PLANEJ. MEIO AMBIENTE	R\$ 27.844.500,00
SEC. DE OBRAS E SERVIÇOS	R\$ 24.649.000,00
SEC. DE SAÚDE	R\$ 113.470.500,00
SEC. BEM ESTAR SOCIAL	R\$ 4.813.000,00
SEC. JURÍDICA	R\$ 3.111.200,00
SEC. INFORMÁTICA	R\$ 5.421.200,00
CÂMARA MUNICIPAL	R\$ 13.000.000,00
INSTITUTO DE PREVIDENCIA	R\$ 47.762.000,00
<b>TOTAL APLICAÇÃO</b>	<b>R\$ 532.762.000,00</b>

Dentro das aplicações descritas, tem-se a inclusão de ações essenciais de atendimento obrigatório. Fato é que valores como “MANUTENÇÃO E EXPANSÃO DA LIMPEZA E VARRIÇÃO PÚBLICA” e “SUBSIDIO AO TRANSPORTE PÚBLICO MUNICIPAL”, estipulados para a Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente; e “PARCERIAS COM O TERCEIRO SETOR” e “CONTRATO DE GESTÃO”, afincos à Secretaria de Saúde – a título meramente exemplificativo – restam presentes no Projeto em valor superior ao próprio planejamento plurianual, sem demonstração específica dos desdobramentos financeiros, o que acaba por comprometer as verbas para fins de cumprimento das emendas impositivas do Poder Legislativo, que passarão a ser tratadas no tópico abaixo.

## **IV – DAS EMENDAS IMPOSITIVAS**

A Constituição Federal de 1988, a Constituição Estadual de São Paulo e a Lei Orgânica do Município de São Roque firmam regras disciplinadoras do processo legislativo referente ao planejamento e autorização do gasto público. Nesse sentido, o sistema orçamentário estrutura-se em três diplomas legais, que são a Lei do Plano Plurianual – PPA (art. 165, §1º, CF; art. 174, §1º, CE; art. 325, §1º

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**E:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

LOM), a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO (art. 165, §2º, CF; art. 174, §2º, CE; art. 325, §2º LOM) e a Lei Orçamentária Anual – LOA (art. 165, §5º, CF; art. 174, §4º, CE; ; art. 325, §3º LOM).

Não de outra forma, o art. 326 da Lei Orgânica do Município versa acerca da obrigatoriedade de cumprimento orçamentário das emendas legislativas individuais com caráter impositivo, já que observado o limite percentual autorizado pelo art. 126, §§ 9º e 11º, da Constituição da República. Deve ser ressalvada a importância do papel do Poder Legislativo no processo orçamentário, a fim de representar o interesse da sociedade, contribuindo para a escolha de prioridades, conforme um plano pré-estabelecido.

Neste aspecto, a imposição legislativa não afronta ao princípio da separação dos poderes, pois, busca-se compatibilizar a discricionariedade a ser permitida ao Poder Executivo para a definição de políticas públicas e a importância do Poder Legislativo na elaboração do orçamento, harmonizando e reequilibrando a função de cada qual dos Poderes.

As emendas individuais parlamentares ao Projeto de Lei serão aprovadas no limite de 1,2 % (um inteiro e dois décimos por cento) da Receita Corrente Líquida realizada no exercício anterior, prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, devendo a metade deste percentual ser destinada a ações e serviços públicos de saúde ou educação.

No entanto, o objeto das emendas impositivas deve constar, necessariamente, do orçamento público municipal e da respectiva legislação de regência. A compatibilidade das emendas como o PPA e com a LDO é uma exigência constitucional para que não exista incompatibilidade entre as peças que forma a tríade do planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA).

A coordenação que deve haver entre as leis orçamentárias implica que as previsões do Plano Plurianual condicionem a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias que, por sua vez, delimita os parâmetros a serem buscados pela Lei Orçamentária Anual. Entendo imperioso, assim, que o Município traga previsão das emendas impositivas do Poder Legislativo, o que não consta no Projeto de Lei nº 29/2023-E e já ausente no PPA do Município.

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br) | [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

O Projeto de Lei nº 29/2023-E não define os caminhos e prazos para indicação e processamento das emendas individuais impositivas para o exercício, o que contraria o próprio pacto federativo. Ao enumerar percentuais específicos para as emendas impositivas, de execução obrigatória, o art. 166, os §§ 9º a 20 da Constituição Federal e buscou compatibilizar a discricionariedade do Executivo e a importância do Legislativo na elaboração do orçamento, harmonizando e reequilibrando a divisão entre os Poderes.

Além do exposto, entendo que deveria a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO prever o cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos das programações e demais procedimentos necessários à viabilização da execução dos respectivos. No caso, os requisitos para a correta instrução e destinação das dotações não estão descritos em qualquer normativo local.

Foram apresentadas ao total de 75 (setenta e cinco) emendas, sendo: 07 (sete) de autoria do Vereador Antonio José Alves Miranda; 03 (três) de autoria da Vereadora Cláudia Rita Duarte Pedroso; 06 (seis) de autoria do Vereador Clóvis Antonio Ocuma; 07 (sete) de autoria do Vereador Diego Gouveia da Costa; 06 (seis) de autoria do Vereador Guilherme Araújo Nunes; 02 (duas) de autoria do Vereador Israel Francisco de Oliveira; 01 (uma) de autoria do Vereador José Alexandre Pierroni Dias; 03 (três) de autoria do Vereador Júlio Antonio Mariano; 02 (duas) de autoria do Vereador Marcos Roberto Martins Arruda; 05 (cinco) de autoria do Vereador Newton Dias Bastos; 14 (quatorze) de autoria do vereador Paulo Rogério Noggerini Junior; 03 (três) de autoria do Vereador Rafael Tanzi de Araújo; 01 (uma) de autoria do Vereador Rogerio Jean da Silva; 03 (três) de autoria do vereador Thiago Vieira Nunes; e 09 (nove) de autoria do Vereador William da Silva Albuquerque.

Ressalto, por fim, que 03 (três) emendas impositivas de autoria do vereador Paulo Rogério Noggerini Junior foram retiradas.

## **V – CONCLUSÃO**

De fato, cabe ao Poder Legislativo a aprovação do Projeto de Lei em questão, que deverá ser previamente encaminhada à Comissão de Orçamento, Finanças e Contabilidade, nos termos do art. 326 da Lei Orgânica do Município de São



# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br) | [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Roque – SP. Após devidamente instruído pela Comissão, na forma Regimental, o Projeto deverá ser incluído na pauta para a votação plenária.

No presente caso, verifica-se que o Projeto de Lei oriundo do Poder Executivo Municipal cumpre com os requisitos básicos, dispondo da matéria exigida por lei, estando apto – COM RESSALVAS – a ser submetido apreciação do Plenário e aprovado em dois turnos, devendo, depois de aprovado, ser devolvido ao Poder Executivo para a sanção.

Reitero as recomendações que devem ser dirigidas ao Poder Executivo, a fim de aprimorar a quantificação e qualificação dos indicadores e as unidades de medidas próprias que devem acompanhar a elaboração das peças orçamentárias – conforme é orientado pelas Constituição Federal, Lei Complementar nº 101/2000 e Lei nº 4.432/1964) e também por comunicados e manuais editados pelo próprio TCESP.

Por fim, ressalto que esta Procuradora não detém competência para se pronunciar sobre a parte de cunho contábil e financeiro, razão pela qual se absteve a analisar reais impedimentos de tal ordem incidentes sobre a propositura deste Projeto de Lei.

É o parecer.

São Roque, 27 de junho de 2023.

**Mara Augusta Ferreira Cruz Galvão**

**Procuradora Jurídica**

OAB/SE nº 6.058

Matrícula nº 415