



## **PARECER JURÍDICO Nº 247/2023**

**Referência:** Projeto de Lei nº 55/2023-E

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

**Assunto:** Estima a Receita e fixa a Despesa do Município da Estância Turística São Roque, Estado de São Paulo, para o exercício de 2024.

**Ementa:** LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. TEMPESTIVIDADE DO PROTOCOLO. RECEITA E DESPESA. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E PARTICIPAÇÃO POPULAR. NECESSIDADE. EMENDAS IMPOSITIVAS. 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 55/2023-E, de autoria do chefe do Poder Executivo Municipal, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2024.

O PL foi lido em Plenário nesta Casa de Leis em 03 de outubro de 2023 e encaminhado para Parecer Jurídico. Instruem o pleito: **1.** Mensagem nº 55/2023; **2.** Minuta do Projeto; **3.** Anexos abaixo listados:

Receita e Despesa  
Anexo II – Demonstrativo da Despesa;  
Anexo II – Despesa Segundo a Natureza;  
Anexo II – Receita Segundo a Natureza;  
Anexo VI – Programa de Trabalho;  
Anexo VII – Programa de Trabalho de Governo;  
Anexo VIII – Demonstrativo da Despesa Conforme Vínculo;  
Aplicação Ensino 2024;  
Aplicação FUNDEB 2024;  
Aplicação Saúde 2024;  
Despesas com Pessoal LOA 2024;  
RCL LOA 2024.

Faz-se importante destacar que esta Procuradora Jurídica se atém à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência, razão pela qual

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

não se incursiona em discussões de ordem técnica ou questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação. Eis a síntese do necessário.

## II – TEMPESTIVIDADE

A Lei Orçamentária Anual está prevista no art. 165, III, da Constituição Federal. O Projeto do Orçamento deve ser elaborado de forma compatível com o PPA e com a LDO, devendo ser encaminhado para o Poder Legislativo Municipal até o dia 30 de setembro de cada ano, cujo prazo foi definido no art. 174, 3, da Constituição Estadual.

Nesse sentido, este Projeto de Lei foi tempestivamente protocolado nesta Casa Legislativa em 29 de setembro de 2023, sexta-feira.

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

Inicialmente é de se notar que a Constituição da República outorgou aos diversos entes da federação competência concorrente para legislar sobre direito financeiro e orçamento, nos exatos termos do art. 24, I e II, da CF.

No que se refere à competência do Município, o presente projeto versa em face do interesse local, encontrando amparo no art. 30, I da Constituição Federal, e art. 8º, II, da Lei Orgânica do Município.

Ressalto que inexistente vício de iniciativa da Lei Orçamentária Anual, visto que a 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 Orçamentária Anual de iniciativa do Poder Executivo, como ocorre *in casu*. A competência desta Casa está inserida no art. 19, II, da Lei Orgânica Municipal.

Portanto, sob o aspecto da competência legislativa e da iniciativa, não se verifica qualquer óbice ao trâmite regular do Projeto.

# *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'

Deve-se ressaltar, ainda, **que não obstante a iniciativa do projeto seja exclusiva do Prefeito, podem os Vereadores apresentar emendas, nos termos do art. 274, § 1º, do Regimento Interno da Câmara**, que prevê o prazo de 10 (dez) dias a partir do primeiro dia útil posterior à publicação. Esta publicação irá ocorrer no dia 06 de outubro de 2023, razão pela qual o prazo para apresentação é de 09 de outubro e 2023 a 18 de outubro de 2023.

Ocorre que, não se admite emendas que objetivem o aumento da despesa prevista, de modo que caberá ao parlamentar indicar os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, desde que estas não estejam destinadas às dotações para pessoal e seus encargos e ao serviço de dívida municipal. Por outro lado, é possível a edição de emendas meramente formais, relacionadas a correção de erros ou omissões ou com os dispositivos do texto da proposta.

## **IV – ANÁLISE DO PROJETO**

A Lei Orçamentária Anual – LOA deverá ser elaborada com observância dos aspectos legais e constitucionais. Ora, as normas da Constituição Federal sobre o processo legislativo das leis orçamentárias são de reprodução obrigatória pelo constituinte estadual, em razão da aplicabilidade do princípio da simetria na espécie.

Assim, o Projeto de Lei sob comento deve ser analisado com a observância aos dispositivos normativos constantes da Constituição Federal, Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei nº 4.320/1964.

O art. 1º do Projeto prevê o orçamento geral do Município para o exercício de 2024, estimando a receita em R\$ 532.762.000,00 (quinhentos e trinta e dois milhões, setecentos e sessenta e dois mil reais) e fixando a despesa com o mesmo valor, no importe de R\$ 532.762.000,00 (quinhentos e trinta e dois milhões, setecentos e sessenta e dois mil reais). Sobre a receita, segue resumido:

# 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>LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA</b>        |                           |                           |
|--|---------------------------|---------------------------|
| <b>RECEITAS</b>                            | <b>Exercício</b>          |                           |
|  | <b>2023</b>               | <b>2024</b>               |
| <b>Receitas Correntes</b>                  | <b>R\$ 448.325.000,00</b> | <b>R\$ 536.232.000,00</b> |
| Receita Tributária                         | R\$ 144.281.400,00        | R\$ 167.248.000,00        |
| Receita de Contribuições                   | R\$ 20.525.000,00         | R\$ 21.650.000,00         |
| Receita Patrimonial                        | R\$ 6.115.000,00          | R\$ 10.031.800,00         |
| Transferências Correntes                   | R\$ 306.601.600,00        | R\$ 331.182.200,00        |
| Outras Receitas Correntes                  | R\$ 5.942.000,00          | R\$ 6.120.000,00          |
| (-) Deduções da Receita Corrente           | -R\$ 35.140.000,00        | -R\$ 37.080.000,00        |
| <b>Receita Corrente Intra-Orçamentária</b> | <b>R\$ 20.490.000,00</b>  | <b>R\$ 29.610.000,00</b>  |
| Receita Intra-Orçamentária                 | R\$ 20.490.000,00         | R\$ 29.610.000,00         |
| <b>Receita de Capital</b>                  | <b>R\$ 17.185.000,00</b>  | <b>R\$ 4.000.000,00</b>   |
| Operação de Crédito Interna                | R\$ 0,00                  | R\$ 0,00                  |
| Alienação de Bens                          | R\$ 0,00                  | R\$ 0,00                  |
| Transferências de Capital                  | <b>R\$ 17.185.000,00</b>  | <b>R\$ 4.000.000,00</b>   |
| <b>TOTAL</b>                               | <b>R\$ 486.000.000,00</b> | <b>R\$ 532.765.000,00</b> |

Já no art. 4º prevê o orçamento da Seguridade Social, abrangendo todas as entidades da Administração Direta, seus órgãos e fundos estima a receita em R\$ 159.144.900,00 (cento e quarenta e nove milhões, cento e quarenta e quatro mil e novecentos reais), e fixa a despesa em R\$ 159.144.900,00 (cento e cinquenta e nove milhões, cento e quarenta e quatro mil e novecentos reais). Nesses termos, inclusive computando a Receita da Câmara Municipal de São Roque:

| <b>ÓRGÃO</b> | <b>EXERCÍCIO 2023</b> | <b>EXERCÍCIO 2024</b> |
|--------------|-----------------------|-----------------------|
|--------------|-----------------------|-----------------------|

# 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>PREFEITURA MUNICIPAL</b> | R\$ 440.500.000,00      | R\$ 472.000.000,00       |
| <b>CÂMARA MUNICIPAL</b>     | <b>R\$ 9.500.000,00</b> | <b>R\$ 13.000.000,00</b> |
| <b>SEGURIDADE SOCIAL</b>    | R\$ 36.000.000,00       | R\$ 47.762.000,00        |

Incontroverso que a peça orçamentária é a normatização das aspirações da sociedade, através do estabelecimento de uma meta institucional, que não pode ser alterada de forma unilateral. Por outro lado, adequações físico-financeiras (em ações, projeto ou atividade) que não alterem a meta institucional, geralmente prevista no programa governamental, poderão ser feitas de forma unilateral (Decreto) desde que a Lei instituidora não preveja de outra forma.

O art. 6º do Projeto reitera a autorização do Poder Executivo para proceder à transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, na forma art. 167, VI, da Constituição Federal em reforço às dotações, observado o limite de 10% (dez por cento) do total da despesa fixada (acredita-se ser os 10% um percentual razoável).

Fato é que, nos termos do próprio art. 18, III, da LDO, consta autorização expressa, considerando que o Supremo Tribunal Federal entende que é a de Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO que tem o condão de autorizar transposições, remanejamentos e transferências, a saber:

I. ADIn: L. est. 503/05, do Estado de Roraima, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2006: não conhecimento. [...]

IV. ADIn: L. est. 503/05, art. 56, parágrafo único: procedência, em parte, para atribuir interpretação conforme à expressão "abertura de novos elementos de despesa". **1. 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.** 2. "Abertura de novos elementos de despesa" - necessidade de compatibilização com o disposto no art. 167, II, da Constituição, que

# 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'

veda "a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais".

(STF - ADI: 3652 RR, Relator: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Data de Julgamento: 19/12/2006, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 16-03-2007 PP-00020 EMENT VOL-02268-03 PP-00377 RTJ VOL-00201-03 PP-00930)

Ora, a realização de remanejamentos, transposições e transferências por Decreto do Executivo e sem amparo na LDO implicam no descumprimento da determinação insculpida no art. 167, inciso VI, da CF, *in verbis*:

**Art. 167.** São vedados:

[...]

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;

Ressalta-se, por conseguinte, que a Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município, previu, no bojo do art. 18, III, a autorização ao Poder Executivo, mediante Decreto, transpor, remanejar ou transferir recursos, de uma categoria de programação para outra, ou de um órgão para outro, nos termos do art. 167, VI, da Constituição Federal, até o limite de 10% (dez por cento) do Orçamento da Despesa.

No que concerne ao art. 7º, acerca dos créditos adicionais suplementares, de fato, a autorização – para abertura de tais créditos – pode ser dada na própria lei orçamentária, que deve fixar o limite de tal autorização em valores absolutos ou em percentuais. A lei que autorizar a abertura de crédito adicional especial também poderá autorizar a suplementação do respectivo crédito, observadas as mesmas normas e princípios aplicáveis no caso da suplementação prevista na LOA.

Indubitável que o orçamento anual deve ser elaborado em conformidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a qual prevê:

**Art. 18.** Fica o Poder Executivo autorizado, nos termos da Constituição Federal, a:

I - realizar operações de crédito, nos termos da legislação em vigor;

II - **abrir créditos adicionais suplementares, mediante decreto, até o limite de 10% (dez por cento) do Orçamento da Despesa;**

III – mediante decreto, transpor, remanejar ou transferir recursos, de uma categoria de programação para outra, ou de um órgão para outro,

# 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'

nos termos do inciso VI, do artigo 167, da Constituição Federal, até o limite de 10% (dez por cento) do Orçamento da Despesa.

§ 1º **Fica autorizado ao Poder Legislativo e a Autarquia a abrir crédito adicional suplementar nos termos deste artigo.**

§ 2º Fica excluído do limite previsto no inciso II, a abertura de créditos adicionais suplementares com recursos provenientes do excesso de arrecadação vinculado, que sejam destinados ao Município por outras esferas de governo ou entidades privadas ou pessoas, a título de transferências, a Fundo Perdido, Convênios, Operações de Crédito, Fundos Especiais, Doações e outros recursos, até o estrito limite de sua repercussão na receita orçamentária municipal.

*[Grifo acrescido]*

Assim, a Lei de Diretrizes Orçamentárias já definiu as regras e os compromissos que subsidiam a execução da Lei Orçamentária Anual. Não obstante a isso, o art. 7º, do Projeto de Lei nº 55/2023-E – Lei Orçamentária Anual reiterou as previsões insertas outrora, sem que haja qualquer irregularidade.

Na Lei Ordinária Municipal nº 5665, de 11 de julho de 2023, que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2024 e dá outras providências, há expressa previsão do percentual de 10% (dez por cento) do Orçamento da Despesa, para abertura de créditos adicionais suplementares mediante Decreto. *Vide* o que prevê a LOM:

**Art. 325.** Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

[...]

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública municipal, incluindo as despesas de capital para o exercício subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, dispondo sobre as alterações na legislação tributária.

No que concerne aos anexos, a União, no exercício de sua competência para editar normas gerais, editou a Lei Complementar nº 101 de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), dispondo, em seu artigo 5º, acerca das exigências 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:

**I - conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º;**

# 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) | **Site:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br)

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

**II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação e renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;**

**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) (VETADO)**

**b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.**

§ 1º Todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da lei orçamentária anual.

§ 2º O refinanciamento da dívida pública constará separadamente na lei orçamentária e nas de crédito adicional.

§ 3º A atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada não poderá superar a variação do índice de preços previsto na lei de diretrizes orçamentárias, ou em legislação específica.

§ 4º É vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada.

§ 5º A lei orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão, conforme disposto no § 1º do art. 167 da Constituição.

§ 6º Integrarão as despesas da União, e serão incluídas na lei orçamentária, as do Banco Central do Brasil relativas a pessoal e encargos sociais, custeio administrativo, inclusive os destinados a benefícios e assistência aos servidores, e a investimentos.

[Grifo acrescido]

Nesse sentido, constam os seguintes Anexos ao Projeto de Lei que estima a receita e fixa a despesa do Município de da Estância Turística São Roque, Estado de São Paulo, para o exercício de 2024, *in verbis*:

1. Receita e Despesa;
2. Anexo II – Demonstrativo da Despesa;
3. Anexo II – Despesa Segundo a Natureza;
4. Anexo II – Receita Segundo a Natureza;
5. Anexo VI – Programa de Trabalho;
6. Anexo VII – Programa de Trabalho de Governo;
7. Anexo VIII – Demonstrativo da Despesa Conforme Vínculo;
8. Aplicação Ensino 2024;
9. Aplicação FUNDEB 2024;
10. Aplicação Saúde 2024;
11. Despesas com Pessoal LOA 2024;





12. RCL LOA 2024.

**Não vislumbro nos autos qualquer documento demonstrativo de compatibilidade da programação orçamentária com os objetivos e metas dos Anexos de Metas Fiscais,** que deve ser elaborado em conformidade com o disposto no art. 5º, I, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

É importante asseverar que a LDO dispõe, acerca das prioridades e metas da administração municipal, que o Anexo de Prioridades e Metas integra aquela lei orçamentária:

**Art. 21.** As prioridades e metas para o exercício financeiro de 2024 são as especificadas no Anexo de Prioridades e Metas, que integra esta Lei, as quais terão precedência na alocação de recursos na Lei Orçamentária de 2024 na sua execução.

**Parágrafo único.** Acompanha esta Lei demonstrativo das ações relativas a despesas obrigatórias de caráter continuado de ordem legal ou constitucional, nos termos do art. 9º, § 2º, da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000.

A Lei Complementar nº 101/2000 dispõe no art. 5º, *caput*, que o Projeto de Lei Orçamentária Anual, deve ser elaborado de forma compatível com o Plano Plurianual, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, devendo conter, nos termos do inciso I, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes da LDO.

Para tanto, recomendo a existência de **1.** Análise da compatibilidade das Receitas; **2.** Análise da compatibilidade das Despesas; **3.** Análise da compatibilidade do Resultado Primário. Acerca do Resultado Primário, este indica se os níveis de gastos orçamentários do Município de São Roque são compatíveis com sua arrecadação. O seu resultado é obtido pela diferença entre as Receitas Primárias e as Despesas Primárias.

Ainda sobre seus anexos, **o Projeto deve trazer medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado,** nos termos do art. 5º, II, da LRF, nos termos do quanto previsto na própria LDO. Sobre isso, inexistente qualquer documento comprobatório da exigência legal, porquanto a própria Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe:



#### **RENÚNCIA DE RECEITAS**

**Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita 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 e a pelo menos uma das seguintes condições:**

I – demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II – estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

**§ 1º A receita compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.**

**§ 2º** Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso. **§ 3º** O disposto neste artigo não se aplica:

I – às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e IV do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II – ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

*[Grifo acrescido]*

#### **AUMENTO DE DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER CONTINUADO**

**Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.**

**§ 1º** Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

**§ 2º** Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

**§ 3º** Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

**§ 4º** A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

# 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'

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

[Grifo acrescido]

No mais, **também deverá conter demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia**, diante do que preceitua a Constituição Federal:

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

[...]

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

Ratificando o exposto, a Lei Orgânica do Município de São Roque prevê, no bojo do art. 293, que “o Executivo é obrigado a encaminhar, junto com o projeto de lei orçamentária, demonstrativo dos efeitos das isenções, das anistias e das remissões vigentes”.

Por fim, **embora conste Reserva de Contingência em nome do Instituto de Previdência – SRPREV, a Prefeitura Municipal de São Roque não o fez de forma específica**. Nesse sentido, percebe-se que o importe de R\$ 5.637.000,00 (cinco milhões e seiscentos e trinta e sete mil reais) previsto no bojo do art. 3º do Projeto nº 55/2023-E trata-se, em verdade, do quantitativo de contingência municipal.

A lei orçamentária anual compreenderá, inclusive, **1.** o orçamento fiscal do Município, seus fundos, órgãos e entidades da Administração direta e da indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; **2.** o orçamento de investimento das empresas em que o Município, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; **3.** o orçamento da seguridade social. Esta demanda, embora no bojo de outros documentos, encontra-se presente.



**Recomenda-se, portanto, aos membros da Comissão de Fiscalização, Controle e Orçamentos, que solicitem parecer ou orientação técnica junto ao setor contábil desta Casa Legislativa, a fim de verificar a regularidade dos anexos fiscais indispensáveis, inclusive em razão das ausências apontadas neste Parecer Jurídico.**

## V – AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E DEBATES

A Constituição Federal prevê que em seu art. 1º, II, que a cidadania é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, razão pela qual o exercício do poder também ocorre de forma direta: Através da participação popular na administração estatal. Acerca da transparência da gestão fiscal, prevê a Lei de Responsabilidade Fiscal, *in verbis*:

**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: (Redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

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).

[Grifo acrescido]

A gestão orçamentária participativa, inserida no contexto da gestão democrática da cidade, constitui condição obrigatória para a aprovação daqueles diplomas legais. Acerca disso:

A transparência da gestão fiscal é tratada na Lei como um princípio de gestão, que tem por finalidade, entre outros aspectos, franquear ao público acesso a informações relativas às atividades financeiras do Estado e deflagrar, de forma clara e previamente estabelecida, os procedimentos necessários à divulgação dessas informações.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada, editada sob a coordenação de Flávio da Cruz (Edit. Atlas, SP, 2000).

# *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'

Isso porque o próprio Estatuto da Cidade, prescreve, no bojo do art. 44<sup>2</sup>, que no âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa incluirá a **realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.**

Desta feita, uma importante decorrência da gestão democrática da cidade é a previsão do Orçamento participativo, elaborado e implementado em consonância com a vontade da população. Assim, todo e qualquer ato editado pelo Poder Executivo Municipal contrário à gestão democrática, inclusive, é tido como ilegal e inconstitucional, por afronta ao Estatuto da Cidade e ao mandamento constitucional da democracia participativa.

Assim, a participação da sociedade é etapa obrigatória da elaboração orçamento, mas **o cronograma comprobatório da gestão democrática da Prefeitura Municipal não foi jungido nesta Casa das Leis.** Tal requisito garante concretude ao princípio democrático e a democracia participativa, previstos no art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal<sup>3</sup>.

Por fim, faz-se **IMPRESINDÍVEL a transparência da gestão fiscal,** motivo pelo qual aplica-se o quanto previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, acerca da realização de, ao menos, uma **AUDIÊNCIA PÚBLICA COM DEBATE no âmbito da Câmara Municipal de São Roque, considerando que outras já foram realizadas no curso da elaboração pela Prefeitura.**

## **VI – DAS EMENDAS IMPOSITIVAS**

---

<sup>2</sup> **Art. 44.** No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

**Estatuto da Cidade, Art. 4º** Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: [...]

III – planejamento municipal, em especial: [...]

e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;

f) gestão orçamentária participativa;

<sup>3</sup> **Art. 1º** A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]

**Parágrafo único.** Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

# *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'

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 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 2 % (dois 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 com 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).

# *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'

Ora, a Emenda Constitucional nº 86, promulgada em 17 de março de 2015, passou a prever as chamadas emendas impositivas à Lei Orçamentária Anual – LOA e representa uma exceção às emendas parlamentares autorizativas, tendo por escopo tornar obrigatória a execução das emendas parlamentares individuais (art. 166, § 11, da CF).

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.

Isso porque a legislação federal atinente ao planejamento orçamentário regulamenta também as demais peças orçamentárias (PPA e LDO), determinando que haja compatibilidade entre as três peças, não reduzindo somente aos anexos da LOA.

**Entendo, assim, que o Município deve trazer margem orçamentária para a previsão das emendas impositivas do Poder Legislativo, o que não consta no Projeto de Lei nº 29/2023-E e já ausente no PPA e na LDO do Município.** Por fim, entendo desejável que as Emendas Impositivas sejam elaboradas com a menção de metas e indicadores condizentes com o programa de governo tratado, porquanto versa acerca de exigência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE-SP.

## **VII – 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 Roque – SP. Após devidamente instruído pela Comissão, na forma Regimental, inclusive com a realização de Audiências Públicas e Participação Popular, o Projeto deverá ser incluído na pauta para a votação plenária.

Entretanto, considerando que a análise do mérito da proposição compete à Comissão de Orçamento, Finanças e Contabilidade, recomenda-se, que caso assim entendam necessário, a solicitação de parecer técnico ao

# *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)

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

departamento de contabilidade desta Casa, a fim de verificar os dados constantes de tais anexos e elucidar eventuais dúvidas dos parlamentares.

No presente caso, verifica-se que o Projeto de Lei oriundo do Poder Executivo Municipal cumpre com alguns dos requisitos básicos, dispondo da matéria exigida por lei, estando apto – **COM RESSALVAS importantes descritas ao longo deste Parecer** – a ser submetido à apreciação do Plenário para, caso seja aprovado, a votação se realize 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, 10 de outubro de 2023.

**Mara Augusta Ferreira Cruz Galvão**

**Procuradora Jurídica**

OAB/SP nº 353.034

Matrícula nº 415