



CM. Álvares Machado (SP), 21 de outubro de 2024.

PARECER JURÍDICO

EMENTA: PROJETO DE LEI ORDINÁRIA. INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL PARA 2025. PARECER PELO PROSSEGUIMENTO COM RECOMENDAÇÕES.

Autor: Poder Executivo de Álvares Machado

Solicitante: Diretoria Legislativa

1. RELATÓRIO

Serve o presente parecer para **análise jurídica do Projeto de Lei nº 12/2024, que "Estima a Receita e Fixa a Despesa para o Exercício Financeiro de 2025"**. O presente parecer objetiva analisar a legalidade do projeto à luz da Constituição Federal de 1988, da Lei nº 4.320/64 e da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).

É o relatório.

2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

2.1 Competência, Iniciativa e Espécie Normativa do Projeto

A **Constituição Federal**, em seus artigos 165 a 169, estabelece o sistema orçamentário brasileiro, que é composto pelo Plano Plurianual (PPA), pelas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA).

Outrossim, o art. 12, inciso III, da **Lei Orgânica Municipal** estabelece que **competete ao Município** elaborar o Orçamento Anual (LOA), nos termos da Constituição Federal.



Além disso, a **Lei Orgânica Municipal de Álvares Machado**, em seus arts. 179 e 185, estabelecem que a **iniciativa** das Leis Orçamentárias Anuais é **exclusiva do prefeito**.

Quanto à **espécie normativa, lei ordinária**, entende-se que a matéria ora tratada não é reservada à lei complementar, visto que não prevista no rol do art. 91, parágrafo único, da Lei Orgânica Municipal ou em outro dispositivo específico que faça essa exigência.

Portanto, nada a rechaçar quanto à **competência** do Município, a **iniciativa** por parte do Poder Executivo e a **espécie normativa** a respeito do **Projeto de Lei Ordinária n. 12/2024**, ora em análise.

2.2 Análise de Legalidade do Projeto

Trata-se do **Projeto de Lei nº 12/2024**, que "**Estima a Receita e Fixa a Despesa para o Exercício Financeiro de 2025**".

Em resumo, o projeto apresenta a seguinte estrutura:

O **Art. 1º** estipula que a presente Lei Orçamentária estima a receita e fixa a despesa do Município de Álvares Machado para o exercício financeiro de 2025. O orçamento é dividido em dois componentes:

1. **Orçamento Fiscal**, referente aos Poderes do Município, fundos, órgãos e entidades da administração;
2. **Orçamento da Seguridade Social**, abrangendo as entidades e órgãos a ela vinculados.

O **Art. 2º** fixa a receita total estimada em R\$ 124.600.000,00, sendo:

- **Orçamento Fiscal**: R\$ 87.426.666,67;
- **Orçamento da Seguridade Social**: R\$ 37.173.333,33.

A receita pública é composta por ingressos não devolutivos e está discriminada em receitas correntes e de capital.



O **Art. 3º** dispõe sobre a execução da despesa conforme os quadros demonstrativos por órgão, função, subfunção, elemento de despesa e por natureza de despesa.

Neste ponto, ressalta-se que o **orçamento destinado ao Poder Legislativo** é de R\$ 4.535.000,00.

O **Art. 4º** autoriza os Poderes Executivo e Legislativo a abrirem créditos adicionais suplementares, até o limite de 10% da despesa total fixada, mediante decreto. Excluem-se deste limite as despesas com pessoal, PASEP, dívida pública, vinculações constitucionais e outros.

O **Art. 5º** permite que os Poderes Executivo e Legislativo reprogramem recursos entre os elementos de despesa até o limite de 7% da despesa total fixada, observando as normas de controle orçamentário e a vinculação por fonte de recursos.

O **Art. 6º** altera as metas fiscais de receita, despesa, resultado primário e nominal, previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o exercício de 2025 e no Plano Plurianual 2022-2025, conforme a presente Lei.

O **Art. 7º** determina que os órgãos e entidades mencionados no artigo 1º desta Lei devem encaminhar ao órgão responsável pela consolidação das contas públicas do município, até quinze dias após o encerramento de cada mês, todas as movimentações orçamentárias, financeiras e patrimoniais.

Art. 8º Estabelece que a presente Lei entra em vigor no dia 1º de janeiro de 2025.

Art. 9º Revoga todas as disposições em contrário.

Em anexo foram enviados os seguintes documentos:



CÂMARA MUNICIPAL DE ÁLVARES MACHADO

Rua Monsenhor Nakamura, 783, Álvares Machado – SP, CEP 19160-049.

(18) 3273-1331 | camara@alvaresmachado.sp.leg.br

Poder Legislativo

1. Sumario Geral da Receita por Fontes e da Despesa por Funções do Governo
2. Tabela Explicativa da Evolução da Despesa
3. Tabela Explicativa da Evolução da Receita
4. Detalhamento do Programa de Trabalho
5. Demonstração da Receita e Despesa Segundo as Categorias Econômicas
6. Demonstração da Despesa por Unidades Orçamentarias
7. Natureza da Despesa Segundo as Categorias Econômicas
8. Resumo Geral da Receita
9. Demonstrativo de Funções, Subfunções e Programas por Projetos, Atividades e O.E
10. Demonstrativo da Despesa por Funções, Programas e Subprogramas, conforme o Vínculo com os Recursos
11. Programa de Trabalho

Pois bem.

O art. 165, §5º, da CF/88, determina que a Lei Orçamentária Anual (LOA) compreenderá:

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o **orçamento fiscal** referente aos **Poderes** da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;



CÂMARA MUNICIPAL DE ÁLVARES MACHADO

Rua Monsenhor Nakamura, 783, Álvares Machado – SP, CEP 19160-049.

(18) 3273-1331 | camara@alvaresmachado.sp.leg.br

Poder Legislativo

II - o **orçamento de investimento das empresas** em que a União, direta ou indiretamente, **detenha a maioria do capital social com direito a voto**;
III - o **orçamento da seguridade social**, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

De igual modo, o art. 181 da Lei Orgânica Municipal reproduz o dispositivo constitucional, em consonância ao princípio da simetria:

Art. 181. A Lei Orçamentária Anual compreenderá:

I – o **Orçamento Fiscal** da Administração direta e indireta;

II – o **Orçamento das autarquias e das fundações instituídas ou mantidas pelo Município**;

III – o **Orçamento de investimentos das empresas em que o Município, direta ou indiretamente**, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

A **Lei Federal nº 4.320/64** estabelece normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Quanto à Lei 4.320/64, depreende-se que os seguintes elementos devem constar na Lei Orçamentária Anual:

Art. 2º A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.

§ 1º Integrarão a Lei de Orçamento:

I - Sumário geral da receita por fontes e da despesa por funções do Governo;

II - Quadro demonstrativo da Receita e Despesa segundo as Categorias Econômicas, na forma do Anexo nº 1;

III - Quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação;

IV - Quadro das dotações por órgãos do Governo e da Administração.

§ 2º Acompanharão a Lei de Orçamento:

I - Quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais;

II - Quadros demonstrativos da despesa, na forma dos Anexos nºs 6 a 9;



CÂMARA MUNICIPAL DE ÁLVARES MACHADO

Rua Monsenhor Nakamura, 783, Álvares Machado – SP, CEP 19160-049.

(18) 3273-1331 | camara@alvaresmachado.sp.leg.br

Poder Legislativo

III - Quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do Govêrno, em têrmos de realização de obras e de prestação de serviços.

Art. 3º A Lei de Orçamento compreenderá tôdas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei.

Parágrafo único. Não se consideram para os fins deste artigo as operações de crédito por antecipação da receita, as emissões de papel-moeda e outras entradas compensatórias, no ativo e passivo financeiros. (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

Art. 4º A Lei de Orçamento compreenderá tôdas as despesas próprias dos órgãos do Govêrno e da administração centralizada, ou que, por intermédio dêles se devam realizar, observado o disposto no artigo 2º.

Art. 6º Tôdas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções.

Art. 7º A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para:

I - Abrir créditos suplementares até determinada importância obedecidas as disposições do artigo 43; (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)

II - Realizar em qualquer mês do exercício financeiro, operações de crédito por antecipação da receita, para atender a insuficiências de caixa.

§ 1º Em casos de déficit, a Lei de Orçamento indicará as fontes de recursos que o Poder Executivo fica autorizado a utilizar para atender a sua cobertura.

§ 2º O produto estimado de operações de crédito e de alienação de bens imóveis sòmente se incluirá na receita quando umas e outras forem especificamente autorizadas pelo Poder Legislativo em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las no exercício.

§ 3º A autorização legislativa a que se refere o parágrafo anterior, no tocante a operações de crédito, poderá constar da própria Lei de Orçamento.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000)

impõe limites e estabelece normas para garantir a **responsabilidade na gestão fiscal**. O projeto de lei orçamentária deve atender ao disposto na LRF, especialmente quanto ao **equilíbrio orçamentário, transparência na execução orçamentária**, e respeito aos **limites de endividamento e despesa com pessoal**.

Nesse aspecto, o art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00) estabelece os elementos que devem constar na LOA:



CÂMARA MUNICIPAL DE ÁLVARES MACHADO

Rua Monsenhor Nakamura, 783, Álvares Machado – SP, CEP 19160-049.

(18) 3273-1331 | camara@alvaresmachado.sp.leg.br

Poder Legislativo

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;

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

III - conterá 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.

Nesse sentido, o art. 182, também da **Lei Orgânica Municipal**, determina que o projeto de lei orçamentária anual deve ser elaborado de forma compatível com o Plano Plurianual, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com as normas da Lei Complementar nº 101/00:

Art. 182. O Projeto de Lei Orçamentárias anual, elaborado de forma compatível com o Plano Plurianual, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com as normas da Lei Complementar nº 101/00 (L.R.F.).

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 da Lei Complementar nº 101/00 (L.R.F.).

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

III – conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

§ 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 refinanciada não poderá superar a variação do índice de preços previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, ou em legislação específica.

§ 4º É vedado consignar na Lei Orçamentárias crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada



CÂMARA MUNICIPAL DE ÁLVARES MACHADO

Rua Monsenhor Nakamura, 783, Álvares Machado – SP, CEP 19160-049.

(18) 3273-1331 | camara@alvaresmachado.sp.leg.br

Poder Legislativo

§ 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 Federal.

Neste contexto, ao proceder à análise do projeto de lei e seus anexos sob o enfoque **estritamente jurídico**, e em conformidade com a **Constituição Federal de 1988**, a **Lei nº 4.320/64**, a **Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal)**, e a **Lei Orgânica Municipal**, **não foram identificadas**, salvo melhor entendimento, **irregularidades** formais e materiais.

Contudo, **recomenda-se** que o presente projeto de lei, juntamente com seus anexos, seja submetido à **Contadoria** desta Câmara Municipal para que sejam realizadas as **devidas considerações técnicas**. Nesse sentido, é igualmente necessário que a **Contadoria se manifeste acerca da adequação do orçamento destinado ao Poder Legislativo**, verificando se o montante proposto está em consonância com as **necessidades financeiras** desta Casa Legislativa

Por fim, salvo melhor juízo, **não há óbices** quanto ao conteúdo do **Projeto de Lei Ordinária nº 12/2024**, de iniciativa do Poder Executivo Municipal.

3. DO QUÓRUM DE VOTAÇÃO

Tratando-se de Projeto de **Lei Ordinária**, apenas será aprovado se obtiver **maioria simples** dos votos dos membros da Câmara.

4. DAS COMISSÕES PERMANENTES PARA MANIFESTAÇÃO

Considerando que o Projeto de Lei em questão versa sobre proposição referente à **proposta orçamentária**, será obrigatório que a **Comissão Permanente de Finanças e Orçamento** emita parecer sobre o projeto, conforme preceitua o art. 28, inciso I, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Álvares Machado.

Além disso, o art. 185 da Lei Orgânica Municipal determina que a Comissão de Finanças e Orçamento emita parecer sobre projetos relativos ao Plano Plurianual, às Diretrizes Orçamentárias e ao **Orçamento Anual**.



Por fim, a **Comissão Permanente de Justiça e Redação** deverá manifestar-se, visto que obrigatório quanto aos aspectos constitucionais, legais ou jurídicos, gramaticais e lógicos, nos termos do art. 27 do Regimento Interno.

5. RECOMENDAÇÕES DO TCESP

No **Relatório de Fiscalização da Câmara Municipal**, realizada pela Unidade Regional de Presidente Prudente (UR-05) do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), nos autos do TC-004637.989.23, referente ao exercício de 2023, constou recomendação no seguinte sentido:

“evidenciados no Plano Plurianual (PPA) 2022-2025 e na Lei Orçamentária Anual (LOA), a falta de definição clara das metas e dos indicadores (unidade e quantidade) não permite a avaliação da eficácia e efetividade dos programas e ações governamentais, conforme exige o inciso II do artigo 74 da Constituição Federal de 1988”.

(...)

Salientamos que o Legislativo deve atuar para que as metas e indicadores utilizados nas peças de planejamento permitam o acompanhamento e mensuração dos objetivos propostos.

A correta definição das metas permite uma gestão mais organizada, executando ações anteriormente diagnosticadas e necessárias à administração, além de constituir um elemento de prestação de contas, inclusive, à população. Não deve, por isso, ser fruto de mero cumprimento de uma imposição legal, e sim constituir importante ferramenta a todo o ciclo de gestão.

Tal assunto também será abordado, também, no Relatório das Contas de 2023 da Prefeitura Municipal de Álvares Machado (TC-004386.989.23).”



Nesse contexto, salvo melhor juízo, **não foi constatada**, no projeto de lei orçamentária anual em análise e seus anexos, **a devida indicação das metas e dos indicadores utilizados no planejamento orçamentário**.

A indicação das metas e dos indicadores é **essencial para que o Poder Legislativo possa aprimorar seu papel de fiscalização, acompanhamento e monitoramento** das políticas públicas e da execução orçamentária no Município de Álvares Machado.

Dessa forma, **recomenda-se às Comissões Competentes**, especialmente a Comissão de Finanças e Orçamento, que oficiem ao Poder Executivo **solicitando esclarecimentos sobre o planejamento orçamentário, especialmente quanto à indicação das suas metas e dos seus indicadores, em conformidade com o § 16, do art. 165 da CF/88¹, e nos termos da recomendação do E. TCESP.**

6. CONCLUSÃO

Inicialmente, esclarece-se que o presente parecer jurídico tem por objetivo a análise da **legalidade e constitucionalidade** do Projeto de Lei nº 12/2024, que estima a receita e fixa a despesa do Município de Álvares Machado para o exercício financeiro de 2025. Assim, as conclusões aqui expostas se restringem às questões **jurídicas** relacionadas ao conteúdo do projeto e ao processo de elaboração legislativa, não abrangendo aspectos de natureza **econômica, orçamentária** ou de **mérito**.

Esses últimos elementos – referentes à adequação técnica dos valores previstos, a **viabilidade econômica** e a alocação dos recursos – devem ser objeto de análise pelo setor competente da Câmara Municipal, no caso, a Contadoria da Casa, e pela Comissão Permanente de Finanças e Orçamento, responsável pela **avaliação orçamentária**. Além disso, deve passar pelo crivo e deliberação dos membros do Poder Legislativo, a quem compete apreciar e aprovar o **mérito** da proposta.

¹ (...)

§ 16. As leis de que trata este artigo devem observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos no § 16 do art. 37 desta Constituição.



CÂMARA MUNICIPAL DE ÁLVARES MACHADO

Rua Monsenhor Nakamura, 783, Álvares Machado – SP, CEP 19160-049.

(18) 3273-1331 | camara@alvaresmachado.sp.leg.br

Poder Legislativo

Nesse sentido, ressalta-se a **recomendação de que seja encaminhado o presente projeto de lei com seus anexos à Contadoria da Câmara Municipal para suas considerações técnicas.** Neste aspecto, também se mostra necessário que a Contadoria se manifeste **se o orçamento destinado ao Poder Legislativo está condizente com as necessidades financeiras desta Câmara Municipal.**

O presente parecer, portanto, **não adentra na conveniência ou oportunidade das escolhas políticas e financeiras**, respeitando a competência exclusiva do Legislativo para tais deliberações, **tampouco se manifesta em detalhes sobre as questões técnicas de contabilidade pública**, cujo setor competente deve fazê-lo.

Ante o exposto, após **análise jurídica** da competência, iniciativa, espécie normativa e conteúdo do **projeto de Lei Ordinária nº 12/2024 de autoria do Poder Executivo de Álvares Machado**, esta procuradoria **opina pelo seu prosseguimento, concluindo:**

- a) Pela **competência do Município** para tratar sobre a matéria, bem como pela **iniciativa do Poder Executivo** para propô-la, nos termos do art. 165 e 169 da CF/88, e arts. 179 e 185 da Lei Orgânica Municipal;
- b) Quanto à **espécie normativa, lei ordinária**, entende-se que a matéria ora tratada (Lei Orçamentária Anual) não é reservada à lei complementar, visto que não prevista no rol do art. 91, parágrafo único, da Lei Orgânica Municipal ou em outro dispositivo específico que faça essa exigência;
- c) Pelo quórum de **maioria simples** dos votos dos membros da Câmara para aprovação do projeto;
- d) **Que seja encaminhado os autos à Comissão de Finanças e Orçamento** e à **Comissão de Justiça e Redação** para que



CÂMARA MUNICIPAL DE ÁLVARES MACHADO

Rua Monsenhor Nakamura, 783, Álvares Machado – SP, CEP 19160-049.

(18) 3273-1331 | camara@alvaresmachado.sp.leg.br

Poder Legislativo

emitam os competentes pareceres, nos termos do art. 27 e art. 28, inciso I, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Álvares Machado, bem como art. 185 da Lei Orgânica Municipal;

e) **Pela recomendação às comissões competentes para que seja encaminhado o presente projeto de lei com seus anexos à Contadoria desta Casa para suas considerações técnicas em geral, bem como para que se manifeste se o orçamento destinado ao Poder Legislativo está condizente com as necessidades financeiras desta Câmara Municipal**;

f) **Pela recomendação às Comissões Competentes**, especialmente a Comissão de Finanças e Orçamento, que oficiem ao Poder Executivo **solicitando informações a respeito da indicação das metas e indicadores utilizados no planejamento orçamentário**, consoante determina § 16, do art. 165 da CF/88² e nos termos da recomendação do E. TCESP. **A indicação das metas e dos indicadores é essencial para que o Poder Legislativo possa aprimorar seu papel de fiscalização, acompanhamento e monitoramento** das políticas públicas e da execução orçamentária no Município de Álvares Machado.

Sem mais, aproveitamos o ensejo para renovar nossos **protestos** de **elevada estima** e distinta **consideração**.

Respeitosamente,

DIOGO RAMOS CERBELERA NETO

Procurador Legislativo da Câmara Municipal de Álvares Machado

² (...)

§ 16. As leis de que trata este artigo devem observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos no § 16 do art. 37 desta Constituição.