



CM. Álvares Machado (SP), 3 de novembro de 2025.

PARECER JURÍDICO

EMENTA: PROJETO DE LEI ORDINÁRIA. MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO. INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. ESTIMA A RECEITA E FIXA A DESPESA PARA O EXERCÍCIO DE 2026. LEGALIDADE DA PROPOSIÇÃO. RECOMENDAÇÕES AOS PARLAMENTARES. ANEXOS E DEMAIS QUESTÕES CONTÁBEIS DEVEM SER ANALISADOS PELA COMISSÃO PERMANENTE DE FINANÇAS, ORÇAMENTO, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE JUNTAMENTE COM APOIO DO SETOR TÉCNICO-CONTÁBIL DESTA CASA.

Autor: Poder Executivo

1. RELATÓRIO

Serve o presente parecer para análise jurídica do **Projeto de Lei nº 24/2025**, de autoria do Poder Executivo, **que estima a Receita e Fixa a Despesa para o Exercício Financeiro de 2026**.

É o relatório.

2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

2.1. Competência, Iniciativa e Espécie Normativa

A **Lei Orgânica do Município**, em seu art. 12, inciso III, dispõe que **competete ao município**, no exercício de sua autonomia de legislar sobre interesse local, elaborar o Plano Plurianual (PPA), as Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o **Orçamento Anual (LOA)**, nos termos da Constituição Federal.

Além disso, a **Lei Orgânica Municipal de Álvares Machado**, em seu art. 179, incisos I, II e III, prevê que é de **iniciativa do Prefeito Municipal** estabelecer o **orçamento** por meio das **peças** do Plano Plurianual, das Diretrizes Orçamentárias e



Orçamentos Anuais. Outrossim, o art. 185 do mesmo diploma, estabelece que os projetos de lei relativos às peças orçamentárias são de **iniciativa exclusiva do prefeito** e serão apreciados pela Câmara Municipal.

Quanto à **espécie normativa utilizada, 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, **iniciativa** por parte do Poder Executivo e **espécie normativa** do **Projeto de Lei n. 24/2025**, ora em análise.

2.2. Conteúdo Normativo

Trata-se de **Projeto de Lei que estima a Receita e Fixa a Despesa para o Exercício Financeiro de 2026**.

Tendo em vista a extensa redação do Projeto em análise, deixamos de reproduzi-lo, contudo, informa-se que a íntegra do projeto está disponível no seguinte link: <https://sapl.alvaresmachado.sp.leg.br/materia/11178> .

Pois bem.

Nos termos do art. 165, § 5º, da **Constituição Federal**, a LOA deve compreender:

§ 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;

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.



Por simetria federativa, este modelo se aplica também aos entes subnacionais (Estados e Municípios), impondo que a LOA municipal contenha, no mínimo: **(i) Orçamento Fiscal**, relativo aos órgãos e entidades do Município; **(ii) Orçamento da Seguridade Social**, abrangendo as ações de saúde, assistência e previdência; **(iii)** e, quando houver, o **Orçamento de Investimentos** das empresas públicas municipais.

Ademais, o §8º do art. 165 da CF/88 estabelece que a lei orçamentária anual **não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa**, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita.

O **art. 167 da CF/88** impõe vedações fundamentais à execução orçamentária, dentre as quais destacam-se: **(i)** a proibição de **início de programas ou projetos não incluídos na LOA** (inciso I); **(ii)** a **vedação à transposição, remanejamento ou transferência de recursos sem autorização legislativa** (inciso VI); **(iii)** e a **proibição de abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes** (inciso V).

A **Lei nº 4.320/1964**, por sua vez, estabelece regras gerais de elaboração e controle dos orçamentos públicos.

Nesse sentido, de acordo com seus **arts. 2º e 4º**, a LOA deve conter: **(i) discriminação da receita e da despesa** de forma a evidenciar a política

¹ 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;



econômico-financeira e o programa de trabalho do governo; **(ii) quadros demonstrativos** da receita e da despesa segundo as classificações funcional, programática e econômica; **(iii) demonstrativo do equilíbrio orçamentário**, conforme o art. 4º, I; **(iv) demonstrativo da dívida fundada e flutuante**, das operações de crédito e das garantias prestadas; **(v) autorizações legislativas para abertura de créditos adicionais**, observadas as disposições do art. 43; **(vi) reserva de contingência**, destinada a riscos fiscais e passivos contingentes; **(vii) resumo geral da receita e da despesa** por órgão, função, programa e categoria econômica; **(viii) observância dos princípios orçamentários** (unidade, universalidade, anualidade, especificação, exclusividade e equilíbrio).

Já a **LC nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)** complementa e reforça o regime jurídico da LOA, introduzindo controles de responsabilidade fiscal e gestão transparente.

O **art. 5º, caput e §§ 1º a 6º**, dispõe que a Lei Orçamentária Anual: **(i) deve ser compatível com o PPA e com a LDO; (ii) deve conter anexos de metas**

II - Quadros demonstrativos da despesa, na forma dos [Anexos nºs 6 a 9](#);

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

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

³ 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.

§ 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](#).



fiscais e de riscos fiscais, consolidados na LDO; (iii) não pode consignar dotação para início de programas ou projetos não incluídos na LDO; (iv) deve conter **reserva de contingência** baseada na receita corrente líquida, com finalidade exclusiva de cobertura de passivos contingentes e riscos fiscais; (v) deve indicar **os critérios de limitação de empenho**, conforme o art. 9º; (vi) e deve **fixar metas de resultado primário e nominal** compatíveis com os objetivos de equilíbrio das contas públicas.

O art. 48 da LRF⁴ reforça a exigência de transparência, determinando ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, dos planos, orçamentos e prestações de contas, de modo a assegurar o controle social e o acompanhamento da execução orçamentária.

Dados os apontamentos teóricos pertinentes, entendemos que, em linhas gerais, o **PLO 24/2025** observa os vetores constitucionais e infralegais quanto à matéria proposta.

O **art. 1º** define a natureza da lei orçamentária anual do Município para 2026 e explicita a abrangência dos orçamentos fiscal e da seguridade social, em simetria com o modelo constitucional.

O **art. 2º** fixa a receita total do exercício em R\$ 142.720.000,00, distribuída entre o Orçamento Fiscal (R\$ 101.644.000,00) e o Orçamento da Seguridade Social (R\$ 41.076.000,00), e traz parágrafo único conceituando a receita pública e remetendo à sua classificação por categorias econômicas nos anexos, com a demonstração do total líquido após deduções do FUNDEB.

O **art. 3º** estabelece que a despesa se realizará conforme os quadros demonstrativos (por órgãos, funções e natureza da despesa), discriminando a repartição por órgãos — Poder Legislativo (R\$ 4.789.000,00) e Poder Executivo (R\$

§ 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.

⁴ 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.



96.855.000,00) no Orçamento Fiscal — e consolidando o total geral da despesa do Município.

O **art. 4º**, prevê que há autorização para abertura de créditos adicionais suplementares, por decreto e por anulação de dotações, até 10% da despesa total fixada, acompanhada do rol de exceções ao limite (pessoal e encargos, PASEP, serviço da dívida e previdência, precatórios, receitas vinculadas a convênios/emendas/fundos, reserva de contingência, vinculações constitucionais, emendas parlamentares individuais, operações de crédito) e da exclusão dos créditos lastreados em superávit financeiro e excesso de arrecadação; o § 3º vincula a abertura dos créditos de convênios/emendas ao respectivo plano de trabalho e cronograma físico-financeiro.

O **art. 5º** faculta a reprogramação, por ato da autoridade competente, entre elementos de despesa de uma mesma ação, nos termos do AUDESP/TCE-SP, com possibilidade de reintegração até o limite de 7% da despesa total fixada no âmbito de cada órgão.

O **art. 6º** ajusta as metas fiscais (receita, despesa, resultado primário e nominal), substituindo aquelas fixadas na LDO 2026 e no PPA 2026-2029.

O **art. 7º** determina, para atendimento ao SIAFIC, o envio mensal (em até 15 dias após o mês de referência) das movimentações orçamentárias, financeiras e patrimoniais ao órgão responsável pela consolidação das contas municipais.

Por fim, o **art. 8º** fixa a vigência da lei a partir de 1º de janeiro de 2026, com revogação das disposições em contrário.

No que se refere ao texto normativo, **recomenda-se a correção do art. 4º** para “execução orçamentária de **2026**” porque a Lei Orçamentária Anual vincula-se, por definição, ao exercício financeiro correspondente, que deve coincidir com o ano civil, observando o princípio da anualidade e a compatibilidade com o PPA e a LDO do mesmo período, tratando-se de notório **erro material**.



Art. 4º Ficam os Poderes: Executivo e o Legislativo autorizados a abrir por decreto no curso da execução orçamentária de **2025**, créditos adicionais suplementares por anulação de dotação, até o limite de **10% (dez por cento)** da despesa total fixada por esta Lei;

Quanto aos **anexos** da LOA 2026, a aferição da consistência das estimativas de receitas e da fixação das despesas, bem como a conferência dos demonstrativos e quadros que os compõem, exige conhecimento técnico-contábil específico. Sendo assim, **recomenda-se** que a **Comissão Permanente de Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle** realize essa análise com o apoio do setor de assessoramento técnico-contábil desta Casa Legislativa.

Os **anexos que compõem o PLO 24/2025** são:

1. Demonstração da Receita e Despesa Segundo as Categorias Econômicas;
2. Natureza da Despesa Segundo as Categorias Econômicas;
3. Demonstração da Despesa por Unidades Orçamentárias;
4. Resumo Geral da Receita;
5. Demonstrativo da Despesa por Funções – Exercício de 2026;
6. Programa de Trabalho – Exercício de 2026;
7. Demonstrativo da Despesa por Funções, Programas e Subprogramas;
8. Detalhamento do Programa de Trabalho;
9. Tabela Explicativa da Evolução da Despesa;
10. Tabela Explicativa da Evolução da Receita.

Ante o exposto, no que se refere ao exame jurídico da proposição, conclui-se que o **PLO 24/2025**, em linhas gerais, observa os vetores constitucionais, bem como as balizas da Lei nº 4.320/1964 e da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00), razão pela qual este parecer opina pela possibilidade de prosseguimento de sua tramitação, sem prejuízo da adequação pontual indicada (erro material) e recomendação da análise dos documentos contábeis pela assessoria técnica.



3. DO QUÓRUM DE VOTAÇÃO

Tratando-se de projeto de lei ordinária, o quórum para aprovação é de **maioria simples** dos membros da Câmara Municipal.

4. DAS COMISSÕES PERMANENTES PARA MANIFESTAÇÃO

Considerando que o Projeto de Lei em questão versa sobre a Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2026, a **Comissão Permanente de Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle** deverá emitir parecer, nos termos do art. 53 do Regimento Interno.

Por fim, a **Comissão Permanente de Justiça, Redação e Legislação Participativa**, deverá manifestar-se, visto que obrigatório quanto aos aspectos constitucionais, gramaticais e lógicos, nos termos do art. 52 do Regimento Interno.

5. DA AUDIÊNCIA PÚBLICA

Embora não conste dos autos, há notícia de que foi realizada audiência pública pelo Executivo na elaboração da Lei Orçamentária Anual.

Sem prejuízo, também deverá ser realizada audiência pública por esta Casa Legislativa na fase de discussão do Projeto (art. 48, §1º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF e no art. 44 do Estatuto da Cidade).

Para majorar a possibilidade de ampla participação popular a audiência pública deverá se dar **preferencialmente após o horário comercial** ou aos **sábados**, conforme recomendações do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

6. CONCLUSÃO

Ante o exposto, após análise da competência, iniciativa, espécie normativa e conteúdo normativo do **projeto de Lei nº 24/2025 de autoria do Poder**



Executivo, esta procuradoria **OPINA** pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** da sua tramitação, discussão e votação, concluindo que:

- a) É de **competência** do Município legislar sobre peças orçamentárias, tal como a **Lei Orçamentária Anual (LOA)**, bem como pela **iniciativa** pelo Poder Executivo, nos termos dos arts. 12, inciso III, art. 179, inciso III e 185, todos da Lei Orgânica Municipal.
- b) Quanto à **espécie normativa, Lei Ordinária**, não há impedimento, uma vez 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;
- c) Quanto ao **conjunto normativo**, entendemos que a proposição em exame é material e formalmente adequada para estimar receita e fixar despesas para o exercício de 2026.
Quanto aos **anexos** da LOA 2026, a aferição da consistência das estimativas de receitas e da fixação das despesas, bem como a conferência dos demonstrativos e quadros que os compõem, exige conhecimento técnico-contábil específico alheio ao assessoramento jurídico, razão pela qual se **recomenda** que a **Comissão Permanente de Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle** realize essa análise com o **apoio do setor de assessoramento técnico-contábil desta Casa Legislativa**;
- d) Tratando de Projeto de Lei Ordinária, apenas será aprovado se obtiver **maioria simples** dos votos dos membros da Câmara;



- e) O projeto deve ser encaminhado às **Comissões Permanentes de Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle e de Justiça, Redação e Legislação Participativa**, consoante art. 52 e art. 53, ambos do Regimento Interno.

Todavia, cumpre salientar que o presente parecer jurídico possui natureza estritamente opinativa e orientativa, não se revestindo de caráter vinculante. Caberá, portanto, à elevada autoridade dos Nobres Vereadores desta Casa Legislativa, no legítimo exercício de suas atribuições, deliberar a respeito da conveniência e oportunidade da proposição, bem como propor emendas que entenderem necessárias para melhor cumprimento político de seus mandatos, com liberdade para aprova-lo ou não da forma como apresentado pelo seu autor, prestando este parecer apenas para apresentar considerações jurídicas a respeito da competência, iniciativa, espécie normativa e conteúdo normativo do projeto em análise.

As conclusões aqui expostas se restringem às questões **jurídicas** relacionadas ao conteúdo da proposição e ao processo de elaboração legislativa, não abrangendo aspectos de natureza **econômica, orçamentária** ou de **mérito**.

Esses últimos elementos devem ser objeto de análise pelo setor competente da Câmara Municipal e pela Comissão Permanente de Finanças e Orçamento, responsáveis pela **avaliação orçamentária**.

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
OAB/SP 425.172