



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

PARECER JURÍDICO

Álvares Machado/SP, 5 de maio de 2026.

EMENTA: PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 07/2026. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA O EXERCÍCIO DE 2027 (LDO 2027). INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO. COMPETÊNCIA MUNICIPAL. ESPÉCIE NORMATIVA ADEQUADA. ATENDIMENTO AO ART. 165, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E AO ART. 4º DA LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000. ANEXO DE RISCOS FISCAIS APRESENTADO EM BRANCO — IMPROPRIEDADE FORMAL QUE COMPROMETE O DEVER DE TRANSPARÊNCIA FISCAL E O DISPOSTO NO ART. 4º, § 3º, DA LRF. RECOMENDAÇÃO DE SANEAMENTO. CARÁTER IRRELEVANTE DA DESPESA VINCULADO AOS LIMITES DA LEI DE LICITAÇÕES (ART. 20 DO PROJETO). EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS IMPOSITIVAS — REGRAMENTO COMPATÍVEL COM O ART. 166-A DA CF/88. RECOMENDAÇÕES DE EMENDA PARLAMENTAR PARA INCLUSÃO DO PODER LEGISLATIVO COMO LEGITIMADO À INICIATIVA DE PROJETOS DE LEI EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA E DE PESSOAL DE SEUS PRÓPRIOS QUADROS. NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA POR ESTA CASA LEGISLATIVA, NOS TERMOS DO ART. 48, § 1º, I, DA LRF E DO ART. 44 DO ESTATUTO DA CIDADE. APRECIÇÃO DOS ANEXOS DE METAS E DE RISCOS FISCAIS PELA COMISSÃO PERMANENTE DE FINANÇAS, ORÇAMENTO, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, EM CONJUNTO COM O SETOR DE ASSESSORAMENTO TÉCNICO-CONTÁBIL DESTA CASA. PARECER JURÍDICO PELO PROSSEGUIMENTO DA PROPOSIÇÃO, COM RESSALVAS E RECOMENDAÇÕES.

Autor: Poder Executivo Municipal — Prefeito Luiz Francisco Boigues.

1. RELATÓRIO

Trata-se de exame jurídico do Projeto de Lei Ordinária nº 07/2026, de iniciativa do Poder Executivo Municipal, encaminhado a esta Casa Legislativa por meio do Ofício nº 98/2026, datado de 29 de abril de 2026, assinado pelo Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal Luiz Francisco Boigues, que estabelece as diretrizes a serem observadas na



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

elaboração da lei orçamentária do Município para o exercício de 2027 e dá outras providências, vulgarmente denominado Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO 2027).

A proposição estrutura-se em seis Capítulos, totalizando 31 artigos, abrangendo: (i) disposições preliminares; (ii) diretrizes para a elaboração e execução do orçamento, com regramento detalhado das emendas parlamentares individuais impositivas (arts. 6º e 7º); (iii) prioridades e metas; (iv) alterações na legislação tributária; (v) disposições relativas a despesas com pessoal; e (vi) disposições gerais e finais. Acompanha a proposição, a título de anexo, o Demonstrativo de Riscos Fiscais e Providências (LRF, art. 4º, § 3º), referente ao exercício de 2027.

Os autos foram regularmente encaminhados a esta Procuradoria Jurídica Legislativa para manifestação técnico-jurídica, quanto aos aspectos formais e materiais da proposição, notadamente em relação à competência legislativa municipal, à iniciativa privativa do Executivo, à adequação da espécie normativa, à conformidade com a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal — LRF) e à observância das orientações do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

É o relatório. Passa-se à fundamentação.

2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

2.1. Competência, Iniciativa e Espécie Normativa

A **competência** para legislar sobre planejamento orçamentário municipal decorre diretamente do princípio federativo e da autonomia administrativa, financeira e política dos Municípios (art. 18 c/c art. 30, I e III, da Constituição Federal), sendo prerrogativa privativa do Município elaborar seu Plano Plurianual (PPA), sua Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e sua Lei Orçamentária Anual (LOA), nos exatos termos do art. 165 da Constituição Federal.



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

Em plano local, a Lei Orgânica de Álvares Machado, em seu art. 12, III, confere expressamente ao Município competência privativa para elaborar tais instrumentos de planejamento financeiro.

Quanto à **iniciativa**, a propositura de leis orçamentárias, entre as quais se inclui a LDO, é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme o art. 165, caput, e incisos I, II e III, da Constituição Federal, regra reproduzida no art. 92, parágrafo único, II, da Lei Orgânica Municipal e ratificada pelo art. 109, II, da mesma Carta Local.

Reforça esse comando, ainda, o art. 185 da Lei Orgânica Municipal, segundo o qual “*os projetos de lei relativos ao Plano Plurianual, às Diretrizes Orçamentárias e ao Orçamento Anual são de iniciativa exclusiva do prefeito e serão apreciados pela Câmara Municipal*”.

Verifica-se, no caso concreto, que a proposição decorre regularmente de iniciativa do Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal, autoridade constitucionalmente legitimada, motivo pelo qual não se cogita de qualquer vício formal neste particular.

No que tange à **espécie normativa** eleita — **lei ordinária** —, mostra-se igualmente adequada, porquanto a Constituição Federal e a Lei Orgânica Municipal não exigem quórum qualificado para a aprovação da LDO.

O art. 91, parágrafo único, da Lei Orgânica de Álvares Machado, na redação dada pela Emenda à LOM nº 2/2023, não inclui a matéria orçamentária no rol de leis complementares municipais, confirmando-se, portanto, a regularidade da espécie normativa proposta.

Portanto, nada a rechaçar quanto à **competência municipal, iniciativa** do Poder Executivo e **espécie normativa** do Projeto de Lei nº 07/2026.



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

2.2. Análise Material da Proposição

A Lei de Diretrizes Orçamentárias é instrumento de planejamento financeiro de natureza intermediária, vocacionada a estabelecer o elo lógico entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual, fixando metas e prioridades da Administração para o exercício subsequente, orientando a elaboração da LOA e dispondo sobre alterações na legislação tributária (art. 165, § 2º, CF/88; art. 179, § 2º, da LOM).

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/11446>

Pois bem.

A proposição em análise observa, em sua estrutura geral, as exigências do art. 4º da Lei Complementar nº 101/2000.

Adotando, para clareza, organização tópica análoga àquela utilizada em pareceres anteriores desta Procuradoria, examinam-se, a seguir, os principais conteúdos materiais da proposição: (i) critérios e formas de limitação de empenho; (ii) transferências a outras entidades; (iii) reserva de contingência; (iv) programação financeira; (v) autorização prévia para créditos suplementares e remanejamentos; (vi) autorização específica para aumento de gastos com pessoal e criação de cargos; (vii) alterações na legislação tributária; (viii) Anexo de Metas Fiscais; (ix) Anexo de Riscos Fiscais; e (x) demais observações pontuais.

2.2.1. Dos Critérios e Formas de Limitação de Empenho

A Lei de Responsabilidade Fiscal impõe que a LDO disponha sobre os critérios e formas de limitação de empenho (art. 4º, I, “b”, da LC nº 101/2000).

Nesse sentido, verificada, ao final de bimestre, a possibilidade de a realização da receita não comportar o cumprimento das metas de resultado, os Poderes devem



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

promover, por ato próprio e nos montantes necessários, a limitação de empenho e da movimentação financeira, preservadas as despesas legal e constitucionalmente protegidas (art. 9º, caput e §§, da LRF).

O projeto estrutura a limitação de empenho em consonância com a LRF: **(i)** determina que, até 30 dias após a publicação da LOA, o Executivo estabeleça a programação financeira e o cronograma mensal de desembolso, com metas bimestrais de receita e mensais de desembolso, alcançando os Poderes e as entidades dependentes (art. 17 do PLO); **(ii)** prevê que, havendo frustração de receita e comprometimento dos resultados fiscais, será determinada a limitação de empenho e da movimentação financeira (art. 18 do PLO); **(iii)** fixa como critério de rateio a proporcionalidade entre os orçamentos dos Poderes Executivo e Legislativo (art. 18, § 1º); **(iv)** exclui da limitação as despesas relativas a obrigações constitucionais e legais e às contrapartidas de convênios firmados com a União e o Estado (art. 18, § 2º); e **(v)** define a forma dos atos: Ato da Mesa para o Legislativo e Decreto para o Executivo (art. 18, § 3º).

Não há reparo a fazer.

2.2.2. Das Transferências a Outras Entidades

A disciplina das transferências a entidades privadas sem fins lucrativos decorre do art. 4º, I, “f”, da LRF, do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei nº 13.019/2014), da Lei nº 4.320/1964 (classificação e natureza das “subvenções”, “auxílios” e “contribuições”) e dos comandos de transparência da LRF e da Lei nº 12.527/2011.

As transferências intergovernamentais voluntárias submetem-se, ainda, aos requisitos do art. 25 da LRF e à prévia autorização legislativa quando exigida.

A proposição submete os auxílios, subvenções e contribuições às regras da Lei nº 13.019/2014 e fixa requisitos objetivos às entidades receptoras — atendimento direto e gratuito ao público, certificação em conselho, aplicação mínima de 80% da receita na atividade-fim, transparência ativa na internet dos gastos com recursos municipais,



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

prestação de contas pretéritas avalizada pelos controles interno e externo e teto remuneratório para dirigentes inferior ao subsídio do Prefeito (art. 12 do PLO).

Condiciona, ainda, o repasse à lei específica e à manifestação prévia da Assessoria Jurídica e do Controle Interno, após visita técnica *in loco* (art. 12, parágrafo único).

Quanto às emendas parlamentares destinadas ao terceiro setor, exige expressamente a observância da Lei nº 13.019/2014 (art. 6º, § 4º, II), e prevê que o custeio de despesas estaduais e federais ocorra por convênios já autorizados ou por novos convênios dependentes de autorização legislativa específica (art. 13).

Trata-se de regramento juridicamente adequado e em sintonia com a legislação de regência.

2.2.3. Da Reserva de Contingência

A LRF determina que a Lei Orçamentária Anual contenha reserva de contingência, definida com base na receita corrente líquida, destinada ao atendimento de passivos contingentes, outros riscos e eventos fiscais imprevistos, “conforme disposto na LDO” (art. 5º, III, da LC nº 101/2000).

Compete, pois, à LDO indicar diretrizes para a fixação do montante e para a forma de utilização da reserva, em coerência com o Anexo de Riscos Fiscais.

O projeto determina que a LOA contenha reserva de contingência de até 1,5% da RCL, em consonância com o Anexo de Riscos Fiscais que integra a LDO, satisfazendo o comando do art. 5º da LRF e vinculando o montante aos riscos mapeados (art. 9º do PLO).

Com efeito, a **análise de adequação técnico-contábil do percentual deve ser realizada pela Comissão Permanente de Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle**, em conjunto com o **setor de assessoramento técnico-contábil desta Casa**.



2.2.4. Da Programação Financeira

Compete à LDO orientar a execução orçamentária e financeira (CF, art. 165, § 2º; LRF, art. 4º). A programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso constituem dever do Poder Executivo, com metas bimestrais de arrecadação e desdobramento dos pagamentos em metas mensais, a fim de compatibilizar o fluxo de caixa com a execução orçamentária (LRF, art. 8º).

Esta estrutura serve de base para eventuais medidas de ajuste fiscal (art. 9º da LRF), preservadas as vinculações constitucionais e legais.

O projeto alinha-se aos preceitos constitucionais e ao regime da LRF ao: **(i)** determinar que, até 30 dias após a publicação da LOA, o Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma mensal de desembolso (art. 17); **(ii)** prever o desdobramento da receita em metas bimestrais e dos desembolsos em metas mensais (art. 17, § 1º); **(iii)** autorizar a revisão da programação e do cronograma conforme o comportamento da execução orçamentária (art. 17, § 2º); **(iv)** abranger ambos os Poderes e as entidades da administração indireta dependentes do Tesouro Municipal (art. 17, § 3º); **(v)** vincular o duodécimo do Legislativo ao cronograma de desembolso e ao limite do art. 29-A da CF/88 (art. 27); e **(vi)** prever, como regra de continuidade em caso de atraso na aprovação da LOA, a execução mensal pro rata em até 1/12 do total da despesa orçada (art. 30).

Assim, o conjunto cumpre o conteúdo mínimo exigido para a programação financeira.

2.2.5. Da Autorização Prévia para Créditos Suplementares e Remanejamentos

A abertura de créditos suplementares depende de prévia autorização legislativa e de indicação dos recursos correspondentes (CF, art. 167, V; Lei nº 4.320/1964, arts. 7º e 43). Transposição, remanejamento e transferência entre categorias de



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

programação ou entre órgãos também exigem autorização legislativa e limites definidos em lei (CF, art. 167, VI).

A LDO é o veículo próprio para **fixar condições e limites dessas autorizações**, enquanto a LOA deve **quantificar os percentuais de suplementação e detalhar a forma de abertura dos créditos**.

No caso, o **projeto autoriza o Poder Executivo, até o limite de 20% da despesa inicialmente fixada**, a realizar **transposições, remanejamentos e transferências** entre órgãos e categorias de programação, conceituando “categoria de programação” como Atividade, Projeto ou Operação Especial e, na classificação econômica, como despesa corrente e de capital (art. 10 e parágrafo único).

Quanto aos **créditos suplementares**, remete à Lei Orçamentária a definição dos percentuais admitidos, em consonância com a Constituição e a Lei nº 4.320/1964 (art. 11). O processo legislativo dos créditos adicionais é disciplinado no art. 29, com prazo específico para o encaminhamento dos pleitos do Poder Legislativo.

Cumprido observar, contudo, que o limite de 20% adotado pelo projeto, **recomenda-se à CFOFC avaliá-la e, se necessário, ajustar por meio de emenda parlamentar.**

2.2.6. Da Autorização Específica para Aumento de Gastos com Pessoal e Criação de Cargos

A concessão de vantagem ou aumento remuneratório, a criação de cargos, empregos ou funções, a alteração de carreira e a admissão ou contratação de pessoal somente são lícitas se houver prévia dotação orçamentária suficiente e autorização específica na LDO (CF, art. 169, § 1º, I e II).

Tais atos submetem-se, ainda, à estimativa de impacto orçamentário-financeiro e à declaração de compatibilidade com o PPA, a LDO e a LOA (LRF, art. 16), às regras sobre despesa obrigatória continuada (LRF, art. 17), aos limites de despesa com



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

pessoal (LRF, arts. 19 e 20), à vedação de aumento nos 180 dias finais de mandato (LRF, art. 21) e às restrições do limite prudencial (LRF, art. 22, parágrafo único).

O projeto elenca, no art. 25, as matérias relativas a pessoal que poderão ser objeto de projetos de lei: revisão ou aumento de remuneração, concessão de adicionais e gratificações, criação e extinção de cargos e revisão do plano de cargos, carreiras e salários — configurando autorização materialmente específica em consonância com o art. 169, § 1º, II, da CF/88.

O parágrafo único do art. 25 condiciona tais atos à existência de saldo na dotação e à observância das restrições do art. 18 (limitação de empenho).

O art. 19 estabelece “gatilhos fiscais” quando a despesa corrente superar 95% da receita corrente em 12 meses, vedando, enquanto perdurar tal cenário, concessões remuneratórias, criação de cargos, alteração de carreiras, admissões, concursos públicos e a criação ou majoração de despesa obrigatória continuada acima da inflação.

O art. 26 restringe horas extras a hipóteses de calamidade pública quando superado o limite prudencial.

Não obstante a adequação técnica do dispositivo, **recomenda-se que os Nobres Parlamentares, para assegurar a iniciativa do Poder Legislativo quanto às matérias de pessoal de seus próprios quadros** (art. 51, IV, c/c art. 52, I, da CF/88, por simetria), **proponham emenda que inclua o Poder Legislativo como legitimado no art. 25, ora restrito ao Executivo**, sugerindo-se a seguinte redação, sem alteração dos incisos:

*“Art. 25. O Poder Executivo e **o Poder Legislativo** poderão encaminhar projetos de lei referentes aos respectivos servidores, alcançando: (...)”*



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

2.2.7. Das Alterações na Legislação Tributária

Compete à LDO orientar iniciativas de alteração tributária. A concessão ou ampliação de benefícios fiscais com renúncia de receita exige estimativa de impacto e medidas de compensação (LRF, art. 14).

Incide o princípio da legalidade estrita para instituir ou majorar tributos, fixar base de cálculo e alíquotas, definir hipóteses de isenção e alterar a Planta Genérica de Valores ou taxas (CF, art. 150, I; CTN, art. 97).

Os projetos que ampliem renúncia devem ser compatíveis com o PPA, a LDO e a LOA e observar as anterioridades anual e nonagesimal quando aplicáveis (CF, art. 150, III).

A proposição em exame autoriza o Executivo a encaminhar projetos de lei tributários para revisão e atualização do Código Tributário Municipal, revogação de isenções contrárias ao interesse público, revisão de taxas, atualização da Planta Genérica de Valores, aperfeiçoamento da fiscalização, cobrança e arrecadação e municipalização da cobrança do ITR (art. 24).

O art. 21 impõe que a renúncia de receita observe integralmente o art. 14 da LRF, ressaltando o cancelamento de créditos de pequeno valor e o desconto para pagamento à vista do IPTU.

O art. 19 inclui gatilho que veda a concessão ou ampliação de incentivo tributário em cenário de estresse fiscal (despesa corrente superior a 95% da receita corrente em 12 meses).

Recomenda-se, para adequar o dispositivo ao regime de iniciativa concorrente em matéria tributária — pacificado pelo Supremo Tribunal Federal (RE 590.697 AgR/MG, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, e Tema 682 da repercussão geral, segundo o qual “matéria tributária não é de iniciativa privativa do Chefe do Executivo”) —, **que os Nobres Parlamentares proponham emenda ao art. 24 para incluir o Poder**



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

Legislativo como legitimado a propor alterações, sugerindo-se a seguinte redação, mantendo-se os incisos:

*“Art. 24. O Poder Executivo e **o Poder Legislativo** poderão encaminhar projetos de lei dispendo sobre alterações na legislação tributária (...).”*

2.2.8. Do Anexo de Metas Fiscais

Compete à LDO estabelecer o **Anexo de Metas Fiscais (AMF)** com metas anuais de receita, despesa, resultados primário e nominal e montante da dívida pública, em valores correntes e constantes, para o exercício a que se refere e para os dois subsequentes, acompanhado da avaliação do cumprimento das metas do exercício anterior, do demonstrativo das metas atuais comparadas às fixadas nos três exercícios anteriores e da memória e metodologia de cálculo que as fundamentam (LRF, art. 4º, §§ 1º e 2º; LOM, art. 180, §§ 1º e 2º).

O AMF deve acompanhar a LDO e estar materializado nos demonstrativos próprios apresentados pelo Município.

O art. 23 do PLO em análise, sob o título “Das Prioridades e Metas”, lista as Tabelas I a VII (Metas Anuais; Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do Exercício Anterior; Metas Fiscais Atuais Comparadas com as dos três exercícios anteriores; Evolução do Patrimônio Líquido; Origem e Aplicação dos Recursos obtidos com a Alienação de Ativos; Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita; e Margem e Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado), ainda que com a impropriedade redacional de remetê-las aos “Anexos ao Projeto do Plano Plurianual” — quando, em verdade, tais tabelas integram, por força do art. 4º, § 2º, da LRF, o Anexo de Metas Fiscais da própria LDO.

A **verificação do conteúdo e da consistência técnica desses demonstrativos, por exigir conhecimento técnico-contábil específico**, deve ser apreciada pela **Comissão Permanente de Finanças, Orçamento, Fiscalização e**



Controle, em conjunto com o setor de assessoramento técnico-contábil competente desta Câmara Municipal.

2.2.9. Do Anexo de Riscos Fiscais

A questão de maior relevância identificada na presente análise refere-se ao Demonstrativo de Riscos Fiscais e Providências, anexo obrigatório da LDO por força do art. 4º, § 3º, da Lei Complementar nº 101/2000 e do art. 180, § 3º, da Lei Orgânica Municipal.

O documento, encaminhado em conjunto com a proposição, apresenta-se integralmente em branco: as colunas de descrição de riscos fiscais, valores, descrição de providências e respectivos valores não contêm qualquer informação, limitando-se o demonstrativo a uma genérica nota explicativa segundo a qual o departamento financeiro/contábil teria projetado os registros para o exercício de 2027 — sem, contudo, identificar nenhum risco específico ou providência correspondente.

A norma do art. 4º, § 3º, da LRF é cogente e dotada de eficácia plena: a LDO “*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*”.

Trata-se de instrumento essencial à transparência fiscal, ao planejamento responsável e à própria viabilidade da reserva de contingência prevista no art. 9º do projeto, calculada precisamente “conforme o apresentado no Anexo de Riscos Fiscais”.

O Anexo de Riscos Fiscais não pode ser apresentado em caráter meramente formal ou em branco, sendo necessário identificar, ainda que por estimativa, os principais passivos contingentes — ações judiciais relevantes, débitos previdenciários, eventos extraordinários, dívidas em discussão, frustração potencial de receitas — e, para cada qual, indicar as providências correspondentes:



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

Município de Álvares Machado - SP LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS ANEXO DE RISCOS FISCAIS DEMONSTRATIVO DE RISCOS FISCAIS E PROVIDÊNCIAS 2027			
RISCOS FISCAIS		PROVIDÊNCIAS	
Descrição	Valor	Descrição	Valor
TOTAL		TOTAL	

NOTA EXPLICATIVA: Após estudos e análises de índices fiscais, econômicos. O departamento financeiro/contábil conseguiu projetar os seguintes registros para o exercício de 2027, para o município de Álvares Machado.

Recomenda-se, portanto, a esta Casa Legislativa, em especial à Comissão Permanente de Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle (CFOFC), oficial o Poder Executivo solicitando o saneamento da impropriedade — mediante substituição ou complementação do Anexo de Riscos Fiscais — previamente à deliberação plenária.

Trata-se de vício sanável mediante diligência saneadora, sem necessidade de devolução da proposição ao Executivo.

Sem prejuízo, **a apreciação técnica do conteúdo do anexo** — eventual mapeamento de passivos contingentes, ações judiciais em curso, dívidas previdenciárias e providências de mitigação — **deve ser realizada pela CFOFC em conjunto com o setor de assessoramento técnico-contábil desta Casa**, por demandar conhecimento especializado de natureza contábil-financeira.

2.2.10. Da Definição de Despesa Irrelevante (art. 20 do projeto)

O art. 20 do projeto dispõe que, “*para isenção dos procedimentos requeridos no art. 16, da Lei de Responsabilidade Fiscal, considera-se irrelevante a despesa que não ultrapasse os limites fixados na Lei de Licitações em vigência*”.

A redação remete, ainda que sem menção expressa, aos limites de dispensa de licitação previstos no art. 75, I e II, da Lei nº 14.133/2021, atualmente atualizados por ato normativo federal.



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

O art. 16, § 3º, da LRF estabelece que se consideram irrelevantes, para fins de dispensa da estimativa de impacto orçamentário-financeiro e da declaração de adequação, as despesas que se enquadrem no conceito a ser definido pela LDO de cada ente federado.

A definição, portanto, é prerrogativa do legislador municipal, mas não pode ser exercida de modo a esvaziar o conteúdo material do art. 16 da LRF, sob pena de comprometer o regime de responsabilidade fiscal instituído pela Lei Complementar nº 101/2000.

Exatamente por isso é necessário cautela na fixação desse parâmetro, exigindo que a exceção seja interpretada restritivamente e que a Administração demonstre, no caso concreto, o efetivo enquadramento da despesa como irrelevante.

Cumprido destacar, ainda, que tal regra não alcança as medidas de pessoal de caráter continuado, que devem sempre observar a estimativa de impacto e a compatibilidade orçamentária, conforme exigem os arts. 16 e 17 da LRF.

Diante desse cenário, **recomenda-se que esta Casa Legislativa**, por intermédio da CFOFC, avalie a conveniência de aperfeiçoamento redacional do dispositivo — por meio de emenda parlamentar — para fixar limites objetivos próprios à realidade municipal, ou, alternativamente, manter a remissão atual registrando expressamente que a aplicação se dará em caráter restritivo, com comprovação documental do enquadramento.

Acresça-se, em complemento à recomendação supra, sugestão técnica de aperfeiçoamento redacional do art. 20 do projeto: ao invés da remissão genérica e fluida aos “limites fixados na Lei de Licitações em vigência” — fórmula que demanda do intérprete a identificação, em cada caso, do dispositivo aplicável da Lei nº 14.133/2021 e dos respectivos valores atualizados por ato infralegal federal —, **recomenda-se que a LDO indique expressamente o inciso ou o valor específico considerado como referencial de irrelevância** (por exemplo, mediante remissão direta ao art. 75, I e II, da Lei nº 14.133/2021, com transcrição do patamar atualizado), ou, ainda, **mediante a fixação de**



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

valores objetivos em moeda corrente, calibrados à realidade orçamentária do Município de Álvares Machado.

A medida tem por **escopo prevenir prejuízos interpretativos futuros, evitar dúvidas hermenêuticas quanto à norma de regência aplicável ao caso concreto**, mitigar o risco de questionamentos pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e conferir maior segurança jurídica à atuação do ordenador de despesas, que, ao invocar a hipótese de despesa irrelevante, deverá demonstrar de plano o enquadramento objetivo da despesa nos limites expressamente fixados pela LDO.

Sugere-se, a título exemplificativo, redação nos seguintes termos:

*“Art. 20. Para fins do art. 16, § 3º, da Lei Complementar nº 101/2000, considera-se irrelevante a despesa cujo valor não ultrapasse os limites fixados nos incisos **[I ou II]** do art. 75 da Lei Federal nº 14.133/2021, atualizados pela legislação federal aplicável.”*

2.2.11. Das Emendas Parlamentares Individuais Impositivas (arts. 6º e 7º)

Os arts. 6º e 7º do projeto disciplinam pormenorizadamente o regime das emendas parlamentares individuais impositivas, fixando a reserva em até 2% (dois por cento) da Receita Corrente Líquida apurada no exercício de 2025, com destinação obrigatória de no mínimo 50% (cinquenta por cento) a ações e serviços públicos de saúde.

O regramento alinha-se ao art. 166-A da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 105/2019 e aprimorado pelas Emendas Constitucionais nº 100/2019 e nº 126/2022.

Merece destaque positivo o detalhamento procedimental adotado: definição de cronograma de apresentação das indicações; vedação à criação de novas ações orçamentárias por meio de emenda; observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, caput, CF/88) na destinação de recursos; remissão à Lei Federal nº 13.019/2014 quanto às parcerias com organizações



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

da sociedade civil; estabelecimento de valor mínimo por emenda (R\$ 20.000,00); e exigência de prestação de contas aos Vereadores autores. Tais salvaguardas materializam o princípio da rastreabilidade.

Cumpre, todavia, registrar uma observação técnica: o art. 7º, II, “b”, do projeto consigna que o valor de 2% da RCL totalizaria “R\$ 2.615.000,00 (dois milhões, seiscentos e quinze mil reais)”. Recomenda-se à CFOFC verificar, junto ao Departamento de Contabilidade do Município, a efetiva conformidade desse valor com a RCL apurada no exercício de 2025, bem como assegurar a coerência entre o limite percentual (2%) e o valor nominal indicado, em homenagem à precisão técnica do instrumento e à segurança orçamentária da execução.

3. DO QUÓRUM DE VOTAÇÃO

Por se tratar de Projeto de Lei Ordinária, a aprovação demanda quórum de **maioria simples** dos Vereadores presentes à sessão, observado o quórum mínimo de instalação (maioria absoluta), nos termos do art. 47 da Constituição Federal e do art. 32 da Lei Orgânica Municipal.

4. DAS COMISSÕES PERMANENTES PARA MANIFESTAÇÃO

A matéria deve ser submetida obrigatoriamente: (a) à Comissão Permanente de Justiça, Redação e Legislação Participativa (CJRLP), nos termos do art. 52 da Resolução Legislativa nº 05/2024 (Regimento Interno), para análise dos aspectos constitucionais, gramaticais e lógicos; e (b) à Comissão Permanente de Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle (CFOFC), nos termos do art. 53 do mesmo Regimento, dada a natureza inequivocamente orçamentário-financeira da proposição. Esta Procuradoria registra, ademais, a oportunidade de a CFOFC instar o Poder Executivo a providenciar o saneamento do Anexo de Riscos Fiscais antes do exame meritório do projeto.



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

5. DA AUDIÊNCIA PÚBLICA

Em consonância com o art. 48, § 1º, I, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e com o art. 44 do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), configura exigência cogente a realização de audiência pública durante a fase de discussão do projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias, como instrumento de transparência fiscal e participação popular no processo orçamentário.

Embora possa haver notícia de audiência pública realizada pelo Poder Executivo na fase de elaboração do PLDO, tal providência não dispensa a realização de audiência pública específica por esta Casa Legislativa na fase de discussão do projeto. Para majorar a possibilidade de ampla participação popular, recomenda-se que a audiência ocorra preferencialmente após o horário comercial ou aos sábados.

6. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, esta Procuradoria Jurídica Legislativa, no exercício de sua competência consultiva, **OPINA**, desde que atendidas as recomendações realizadas, pelo **PROSSEGUIMENTO** da tramitação do **Projeto de Lei Ordinária nº 07/2026**, concluindo, objetivamente:

- (a) presente a **competência municipal** para legislar sobre a matéria, nos termos do art. 30, I e III, c/c art. 165 da Constituição Federal, e do art. 12, III, da Lei Orgânica Municipal;
- (b) regular a **iniciativa do Poder Executivo**, nos termos do art. 165 da Constituição Federal, do art. 92, parágrafo único, II, do art. 109, II e do art. 185, todos da Lei Orgânica Municipal;
- (c) adequada a **espécie normativa eleita** (lei ordinária), porquanto a matéria não está reservada à lei complementar pela Constituição Federal nem pelo art. 91, parágrafo único, da Lei Orgânica Municipal;



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

(d) presentes, em sua estrutura geral, os requisitos materiais exigidos pelo art. 4º da Lei Complementar nº 101/2000, ressalvada, contudo, a impropriedade formal consistente na apresentação do Anexo de Riscos Fiscais integralmente em branco, circunstância que, embora sanável, deve ser corrigida previamente à deliberação plenária;

(e) recomenda-se, ademais, (i) a avaliação, pela CFOFC, de eventual aprimoramento redacional do art. 20 (despesa irrelevante), conforme exposto no item 2.2.10; (ii) a fixação, pela LDO, de inciso ou valor específico que defina objetivamente a despesa considerada irrelevante para fins do art. 16, § 3º, da LRF, em substituição à remissão genérica aos “limites fixados na Lei de Licitações em vigência”, evitando-se prejuízos interpretativos futuros, conforme fundamentação detalhada no item 2.2.10 supra;

(f) recomenda-se, ainda, que os Nobres Parlamentares apresentem emenda ao art. 25 do projeto, para incluir o Poder Legislativo como legitimado à iniciativa de projetos de lei referentes aos servidores de seus próprios quadros, em respeito à autonomia administrativa do Legislativo (art. 51, IV, c/c art. 52, I, da CF/88, por simetria);

(g) recomenda-se, igualmente, emenda ao art. 24 do projeto, para incluir o Poder Legislativo como legitimado a propor alterações na legislação tributária, em consonância com o regime de iniciativa concorrente fixado pelo Supremo Tribunal Federal (Tema 682 da repercussão geral);

(h) o conteúdo dos Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais deve ser apreciado pela Comissão Permanente de Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle, em conjunto com o setor de assessoramento técnico-contábil competente desta Câmara



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

Municipal, por demandar conhecimento técnico-contábil específico que extrapola o âmbito da análise estritamente jurídica;

(i) impõe-se a **realização de audiência pública** por esta Casa Legislativa na fase de discussão do Projeto, nos termos do art. 48, § 1º, I, da LRF e do art. 44 do Estatuto da Cidade, preferencialmente após o horário comercial ou aos sábados, conforme orientação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo;

(j) o quórum de votação é o de maioria simples (art. 47, CF/88; art. 32 da LOM);

(k) a proposição deve ser submetida à manifestação obrigatória da Comissão Permanente de Justiça, Redação e Legislação Participativa (CJRLP) e da Comissão Permanente de Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle (CFOFC), nos termos dos arts. 52 e 53 da Resolução Legislativa nº 05/2024 (Regimento Interno).

Por fim, 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-la ou não da forma como apresentada 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.

Em outras palavras, 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 devem ser objeto de análise pelo setor competente da Câmara Municipal e pela



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

Comissão Permanente de Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle, responsáveis pela avaliação orçamentária.

Além disso, a deliberação acerca do mérito da proposta compete exclusivamente aos membros do Poder Legislativo. 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, cuja Comissão e o setor competentes devem fazê-lo.

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

Respeitosamente,

DIOGO RAMOS CERBELERA NETO

Procurador Jurídico Legislativo

OAB/SP nº 425.172