



Câmara Municipal de Várzea Paulista



PARECER DA DIRETORIA FINANCEIRA nº 06/2025 PROJETO DE LEI Nº 51/2025

“DISPÕE SOBRE O PROJETO DE LEI QUE ESTIMA A RECEITA E FIXA A DESPESA DO MUNICÍPIO DE VÁRZEA PAULISTA PARA O EXERCÍCIO DE 2026”

Trata-se do Projeto de Lei Nº 51/2025 de autoria do Prefeito Municipal, que dispõe sobre a estimativa de receita e fixa a despesa do município para o exercício de 2026.

O presente Projeto de Lei visa atender aos preceituados estabelecidos pelo artigo 165, III, §§ 5º e 8º da Constituição Federal, cuja regulamentação foi estabelecida através do art. 5º da Lei Complementar nº. 101/00, bem como o artigo 174, § 4º, da Constituição do Estado de São Paulo; do artigo 185, da Lei Orgânica do Município; e adicionalmente, observando as orientações trazidas em Manual Básico da Lei Orçamentária Anual do TCESP, editado em 2009, e Manual de Gestão Financeira de Prefeituras e Câmara Municipais, para a elaboração da peça orçamentária do Ente.

Para a análise deste Projeto de Lei Orçamentária Anual será realizada uma interpretação sistemática das informações apresentadas juntamente com as regras de finanças públicas e as interpretações doutrinárias, dos órgãos de controles e de julgamento das contas públicas. Portanto, não será realizado nenhum juízo de valor com relação à conveniência ou discricionariedade de alocação de recursos, sendo emitida opinião estritamente de caráter técnico contábil e financeiro.

Vale destacar que, o Projeto de Lei possui 332 folhas, composta pelo projeto de lei, justificativa e anexos.

Feito as considerações preliminares, passamos a sua análise.

1) Mensagem justificada:

Em mensagem-justificativa do Projeto de Lei 51/2025, a municipalidade ressalta que o orçamento *“seguirá implementando a políticas públicas municipais de objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) da ONU, que visam ações para erradicar a pobreza, promoção da prosperidade e bem estar a todos, não se esquecendo da proteção ao meio ambiente.”*.

Ademais, sobre o orçamento informa que *“O valor foi apurado através da receita efetivamente arrecadada no corrente exercício até o mês de agosto considerando os históricos de evolução, ponderando-se a variação do PIB e a inflação medida pelo IPCA – IBGE”*.



Câmara Municipal de Várzea Paulista



E que, “As receitas de Capital Provenientes de Transferências de Capital (Convênios), bem como operações de créditos consideradas foram aquelas que realmente se tem a previsão de ingresso, consideradas na receita com a contrapartida de suas despesas.”

Contudo, tal justificativa se mostra insuficiente para avaliação das receitas estimadas, haja vista a ausência memórias de cálculos e metodologia melhor explicitada para avaliação desses valores.

Informa os índices de aplicações mínimas constitucionais (Saúde: 26,91%; Desenvolvimento do Ensino: 25,03%; Gastos com Pessoal e Encargos: 43,68%).

1.1) Do Projeto de Lei:

No projeto de lei nº 51/2025 não há qualquer informação ou análise das variações entre as receitas e despesas orçadas para o exercício de 2.026 e as receitas e despesas dos anos anteriores, prejudicando a análise e transparência da propositura.

Quanto às Receitas de Capital, no total estimado de R\$ 21.186.000,00, a propositura traz como Receita com Alienação de Bens, o montante de R\$ 21.182.000,00, e R\$ 4.000,00 de Transferências de Capital.

Em relação ao atendimento do inc. I, § 1º, art. 2º da Lei nº 4.320/64, o projeto traz nos artigos 2º e 3º o sumário geral da receita por fontes e da despesa por programas e funções do Governo.

Outrossim, para atender ao inc. II, § 1º, art. 2º da Lei nº 4.320/64, que prevê a necessidade de demonstrar na peça orçamentária as receitas e despesas segundo as categorias econômicas, o Projeto traz as informações no Anexo 1 – Natureza da Receita e Despesa segundo as Categorias Econômicas; Anexos 2 - Natureza da Despesa segundo as Categorias Econômicas; e Anexo 3 - Natureza da Receita segundo as Categorias Econômicas.

Já a composição da receita por fontes e respectiva legislação (inc. III, § 1º, art. 2º da Lei nº 4.320/64), pode ser constatado pelo anexo “Demonstrativo da Receita Estimada”, bem como pelos relatórios de Natureza de Receita segundo as Categorias Econômicas e Demonstrativo da Receita Estimada (Resumo Geral/Consolidado Geral - 2026).

E, as dotações por órgãos do Governo e da administração (inc. IV, § 1º, art. 2º da Lei nº 4.320/64) estão demonstradas em relatórios “Especificação da Despesa”; “Quadro de Detalhamento da Despesa” e “Demonstrativo da Despesa Orçada”, atendendo o inciso IV, § 1º, art. 2º da Lei nº 4.320/64.



Câmara Municipal de Várzea Paulista



Os Anexos “Programa de Trabalho” e “Demonstrativo de Funções, Sub-Funções e Programas por Projetos e Atividades” trazem informações e indicações por programa segregando a ação orçamentária entre projetos e atividades, em atendimento ao Inciso II, § 2º, art. 2º da Lei nº 4.320/64.

Nos “Demonstrativo da Despesa por Funcional” e “Quadro de Detalhamento da Despesa” é possível visualizar as despesas que possuem recursos vinculados. Entretanto, não há informação clara correlacionando os respectivos vínculos, se por convênio, operação de crédito, entre outras fontes de recursos vinculadas de maneira clara e transparente. A propositura poderia apresentar informações complementares a fim de dar maior transparência na informação.

Ademais, o Projeto apresenta, ainda, a Lei Orçamentária Anual, compreendendo o Orçamento Fiscal do Poder Executivo, da Câmara Municipal e o Orçamento da Seguridade Social, atendendo aos incisos I, II e III, parágrafo 5º, art. 165 da Constituição Federal.

Entretanto, a Propositura não está instruída de demonstrativo do programa anual de trabalho do Governo, em termos de realização de obras e de prestação de serviços, conforme prevê o Inciso III, § 2º, art. 2º da Lei nº 4.320/64, tão pouco atende o § 6º, art. 165 da Constituição Federal pela ausência do Demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

Outrossim, a elaboração dos programas de governo deve estar baseada nas diretrizes contidas na proposta de LDO para o exercício de 2026.

Entretanto, a municipalidade deixou de instruir a proposta com demonstrativo da compatibilidade entre LOA e LDO, conforme aduz o inc. I, art. 5º da LRF: “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.*”.

Ausentes no projeto: a) o Demonstrativo de despesas obrigatórias de caráter continuado (inc. II, art. 5º da LRF); b) Demonstrativo de despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão (§ 1º, art. 5º da LRF); e se houver, c) o demonstrativo de refinanciamento da dívida pública na lei orçamentária e nas de crédito adicional (§ 2º, art. 5º da LRF).

Observa-se que os demonstrativos exigidos pelo art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal – em especial aqueles referentes às despesas obrigatórias de caráter continuado e à dívida pública – constam na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Embora a LRF estabeleça sua inclusão preferencial na Lei Orçamentária Anual (LOA), a apresentação antecipada e compatível desses



Câmara Municipal de Várzea Paulista



demonstrativos na LDO pode suprir, em parte, a exigência legal, desde que não comprometa a transparência, a fiscalização e o planejamento orçamentário.

Contudo, conforme já ressaltado na própria LDO, os demonstrativos apresentados carecem de complementação técnica, de modo a permitir sua adequada análise e garantir plena conformidade legal.

Com relação aos requisitos constitucionais de aplicação mínima de recursos na Educação, o Projeto apresenta, em atendimento ao art. 212 da Constituição Federal, o anexo denominado “Demonstrativo da aplicação na Educação”.

No entanto, não foi possível verificar com segurança se todas as despesas computadas estão em conformidade com os critérios definidos pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) para fins de apuração do percentual mínimo exigido. Tal limitação decorre da ausência de detalhamento técnico que permita avaliar eventuais desvios na alocação dos gastos contabilizados como investimento em Educação.

Dessa forma, recomendo o acompanhamento do índice de aplicação no ensino, e se assim entender, solicitar esclarecimento sobre essas despesas.

Ademais, na composição das despesas orçadas com a remuneração dos profissionais da Educação Básica, foi considerado gastos com Indenização Auxílio Alimentação, no valor de R\$ 5.247.300,00, que podem sofrer glosa pela Corte de Contas.

Em Manual Aplicação Ensino¹ o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo destaca que: “*Vale-refeição, cesta-básica, vale-transporte nos 70% do Fundeb destinados aos profissionais da educação básica. Em face de seu caráter indenizatório, não remuneratório, tais despesas podem ser incluídas nos restantes 30% do Fundeb e, não, nos 70%, vinculados, única e tão somente, às parcelas remuneratórias (salário, vantagens, encargos patronais).*”

E, destaca que “... esses 70% são para as espécies remuneratórias, os salários e os encargos patronais, não atingindo as verbas indenizatórias como o vale-refeição e o vale transporte, que devem ser pagos pela outra parcela do Fundeb (de até 30%).”²

O quadro “deduções da Receita” demonstra adequadamente a apuração das deduções das receitas para formação do Fundeb, conforme previsto em artigo 3º da Lei federal nº 14.113/2020.

¹ <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Aplica%C3%A7%C3%A3o%20no%20ensino.pdf>

² https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual%20-%20Fundeb_TCESP_2021.pdf



Câmara Municipal de Várzea Paulista



Em relação à aplicação do mínimo constitucional de 15% para a Saúde (Emenda Constitucional nº 29), o anexo “Demonstrativo da aplicação da Receita na Saúde” demonstra que a previsão de destinação de 26,91%.

E, finalmente, o anexo “Demonstrativo da Aplicação da Receita com Pessoal - Orçado” apresenta o índice de despesa com pessoal do Poder Executivo de 41,73%, dentro do limite estabelecido em Art. 20, III, b da LRF). Entretanto, a municipalidade não considerou no cálculo as despesas com insuficiência financeira apurada pelas aposentadorias e pensões do Fundo Financeiro, em desacordo ao Comunicado SDG nº 20/2019 do Tribunal de Contas Paulista.

Importante alertar que, a partir do exercício de 2023, 100% das despesas deverão ser consideradas no cálculo do limite de gastos com pessoal, para fins de apuração conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal.

2. Sugestão de ajustes e emendas ao texto:

1) **Redação sugerida com recomendação de lei autorizativa:**

“Art. 6º Fica o Poder Executivo autorizado, nos termos da Constituição Federal, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, e da Lei de Diretrizes Orçamentárias Municipal para o exercício de 2026, a:

I – realizar operações de crédito por antecipação da receita, **mediante autorização legislativa específica**, nos termos da legislação vigente;”

Justificativa da recomendação:

Recomenda-se a inclusão da exigência de autorização legislativa específica para a realização de operações de crédito por antecipação de receita, em conformidade com o que estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 32, §1º, I) e a Constituição Federal (art. 165, §8º), garantindo maior controle legislativo sobre o endividamento público e preservando o equilíbrio fiscal.

2) **O Parágrafo 1º do Artigo 6º**, também, apresenta problemas técnicos, principalmente por conflitar com princípios da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e por gerar risco de burla ao controle orçamentário:

O parágrafo isenta determinadas despesas — como pessoal e encargos, precatórios e serviço da dívida — do limite estabelecido para abertura de créditos adicionais suplementares. Essa exceção pode representar uma flexibilização excessiva do orçamento aprovado pelo Poder Legislativo.



Câmara Municipal de Várzea Paulista



Risco identificado: A abrangência da exceção enfraquece o limite previsto no inciso II (fixado em 15%), ao permitir a abertura de créditos suplementares praticamente sem restrições para essas áreas, comprometendo o controle orçamentário e a conformidade com os princípios da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal exige planejamento, limites e transparência nos créditos adicionais. Ainda que créditos suplementares possam ser abertos por lei ou autorização na LOA, sua exclusão de limites de controle deve ser justificada e restrita.

Redação alternativa sugerida:

§ 1º Observado o disposto na legislação vigente, poderão ser excluídos do limite previsto no inciso II deste artigo os créditos adicionais suplementares destinados a:

I – atendimento de insuficiências nas dotações para o pagamento de precatórios judiciais, nos termos do art. 100 da Constituição Federal;

II – cobertura de despesas com o serviço da dívida fundada interna e externa;

III – cobertura de despesas com pessoal e encargos sociais, desde que decorrentes de obrigações legais e imprevisíveis à época da elaboração da proposta orçamentária;

IV – abertura de créditos suplementares com recursos de superávit financeiro do exercício anterior ou excesso de arrecadação, desde que respeitados os limites legais, as fontes de recursos e os códigos de aplicação definidos na legislação pertinente.

Com isso, evita-se a brecha que permitiria a ampliação de gastos sem controle efetivo, além de prevenir a violação do espírito da Lei de Responsabilidade Fiscal, que exige rigor no controle das suplementações orçamentárias.

3) Melhorar a redação dos Incisos VI e VII, do Art. 6º:

3.1) O Inciso VI omite elementos fundamentais previstos na Constituição Federal, gerando interpretação incompleta ou até inconstitucional, pois em seu art. 167, VI aduz que:

"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;"



Câmara Municipal de Várzea Paulista



Nota-se que há omissão na redação do inciso VI da propositura quanto à exigência de autorização legislativa prévia, conforme determina expressamente o inciso VI do art. 167 da Constituição Federal. A ausência desse requisito pode gerar interpretação equivocada, permitindo a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos sem o devido respaldo legal, o que configuraria inconstitucionalidade.

Dessa forma, recomenda-se que a redação atual:

“Inciso VI – transpor, remanejar ou transferir recursos no âmbito da mesma categoria de programação, nos termos do inciso VI do art. 167 da Constituição Federal;”

Seja alterada para:

VI – transpor, remanejar ou transferir recursos no âmbito da mesma categoria de programação e do mesmo órgão, desde que haja autorização legislativa prévia, nos termos do inciso VI do art. 167 da Constituição Federal;

4) Retificação de numeração de Projeto/Atividade atribuído à Câmara Municipal

Observa-se que o número do Projeto/Atividade atribuído à Câmara Municipal, na presente propositura, encontra-se incorreto, devendo ser retificado conforme demonstrado no quadro abaixo:

PPA Atual	Alterar para:
1000 Desenvolvimento e Modernização da Câmara Municipal	1028 Desenvolvimento e Modernização da Câmara Municipal
2001 Administração das Atividades Legislativas	2001 Administração das Atividades Legislativas
2000 Administração de Pessoal	2088 Administração de Pessoal

III - AVALIAÇÃO TÉCNICA CONSOLIDADA

Com base na análise técnica da propositura, destacam-se os seguintes itens:

a) Riscos de frustração de receita:

Ao comparar a previsão orçamentária com os valores efetivamente arrecadados nos últimos exercícios, nota-se significativa frustração, sobretudo na linha de Impostos, Taxas e Contribuições. Essa inconsistência entre previsão e arrecadação revela fragilidade nas premissas utilizadas para estimativa da receita pública.

b) Contexto financeiro atual desfavorável:



Câmara Municipal de Várzea Paulista



Para o exercício de 2025, já se têm notícias sobre dificuldades financeiras enfrentadas pela municipalidade, o que pode indicar nova frustração de receita, caso não sejam revistas as metas e parâmetros fiscais adotados no plano.

Corroborando com essa informação temos o Alerta do TCESP: O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) emitiu alerta de acompanhamento da gestão fiscal da Prefeitura de Várzea Paulista, no qual destacou, no item “*Análise da Receita (Execução Orçamentária)*”, a existência de “*situação desfavorável demonstrando tendência ao descumprimento das metas fiscais*”. Tal alerta reforça a necessidade de prudência na elaboração e aprovação do PPA.

c) Omissão quanto à sustentabilidade previdenciária (FUSSBE):

Não há menção à necessidade de aportes ao Fundo de Seguridade Social dos Servidores de Várzea Paulista (FUSSBE).

Cabe destacar que, de acordo com o art. 17-F da Lei Municipal nº 1703/2002, a Administração possui débitos previdenciários, objeto de parcelamento formalizado no Termo nº 00004/2025 (0424/2023). Além disso, há valores apurados nos exercícios de 2023, 2024 e 2025, ainda pendentes de quitação.

A insuficiência financeira do plano previdenciário, considerando os valores com vencimento até o exercício de 2026, é da ordem de aproximadamente R\$ 57 milhões, valor não corrigido monetariamente e sem juros.

Sem o pagamento desses valores, o saldo bancário do plano financeiro é suficiente apenas para a cobertura de cerca de dois a três exercícios. A omissão dessa realidade compromete a credibilidade do planejamento de médio prazo e expõe a ausência de responsabilidade previdenciária do município.

I V – RECOMENDAÇÕES TÉCNICAS

Diante do exposto, esta Diretoria recomenda:

- a) A revisão das estimativas de receita com base em premissas realistas e fundamentadas;
- b) A inclusão de memória de cálculo das projeções orçamentárias, conforme determina a LRF (art. 12, § 3º);
- c) Inclusão dos impactos e necessidades de aportes ao FUSSBE.

3. Conclusão:



Câmara Municipal de Várzea Paulista



Diante do exposto, conclui-se que o Projeto de Lei nº 51/2025 atende parcialmente às disposições relevantes da legislação contábil e financeira, da Lei de Responsabilidade Fiscal e das demais normas aplicáveis do Direito Financeiro e Constitucional.

Recomenda-se a apresentação das devidas emendas modificativas, com o objetivo de adequar a matéria às exigências legais e às boas práticas de planejamento, transparência e controle orçamentário.

Ressalte-se, no entanto, que o presente parecer não possui caráter vinculativo para as comissões permanentes da Câmara Municipal, tampouco representa o posicionamento dos Senhores Vereadores, aos quais compete a apreciação e deliberação final sobre a matéria.

Por fim, destaca-se que este parecer foi elaborado exclusivamente sob os aspectos contábeis e financeiros do projeto, sem qualquer juízo de valor quanto ao mérito, à conveniência ou à oportunidade da proposta legislativa, tendo, portanto, natureza estritamente técnica, conforme o escopo da análise realizada.

Várzea Paulista, 11 de setembro de 2025.

RENATA C. A. COZATTI
Diretora Financeira

<https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/49222002%20Lei%20de%20responsabilidade%20fiscal.pdf>

Operações de créditos por Antecipação da Receita
Orçamentária – ARO

A LRF, no artigo 38, impõe diversas condições para as ARO:

è Pedido: somente a partir do dia 10 de janeiro de cada ano;

è Pagamento total: até o dia 10 de dezembro de cada ano;

è Encargos: nenhum outro acima da taxa de juros da operação;

è Taxa de juros: igual a variação da TBF - Taxa Básica Financeira; Autorizações proibidas: a) no caso de o Município apresentar saldo

devedor de AROs anteriores; b) no último ano do mandato do Chefe do Poder Executivo;

è Escolha do agente financeiro: processo competitivo eletrônico promovido pelo Banco Central (leilão).



Câmara Municipal de Várzea Paulista



O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo examinará o atendimento dessas regras quando receber os Balancetes Contábeis e o Relatório de Gestão Fiscal do quadrimestre encerrado.

Conforme previsto na Resolução Senatorial nº 43, de 2001, o saldo das AROs não pode exceder 7% (sete por cento) da Receita Corrente Líquida.



Câmara Municipal de Várzea Paulista
São Paulo



Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Várzea Paulista. Para verificar as assinaturas, clique no link: <https://varzeapaulista.siscam.com.br/documentos/autenticar?chave=7GAPGGJKHJEA-C42U>, ou vá até o site <https://varzeapaulista.siscam.com.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: 7GAP-GGJK-HJEA-C42U



DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - Parecer - DF Nº 6/2025, Protocolo:9001/2025 pelo Sistema Siscam. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse
https://consulta.siscam.com.br/camaravarzeapaulista/documentos/autenticar e informe o código do documento - 7GAP-GGJK-HJEA-C42U