



PARECER N. 155/2025

Projeto de Lei Ordinária n. 52/2025

Protocolo n. 08133/2025

Assunto: Projeto de Lei que “*dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2026, e dá outras providências.*”.

Ementa:

- 1. Espécie legislativa.** Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Proposta que estabelece as metas e prioridades da Administração Pública para o exercício de 2026. Matéria a ser disciplinada por meio de Lei Ordinária, conforme o artigo 165 da Constituição Federal. Adequação da via eleita.
- 2. Iniciativa.** Projeto de lei de autoria privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme o artigo 165 da Constituição Federal, aplicável aos municípios por simetria. Regra de competência devidamente observada. Inexistência de vício de iniciativa.
- 3. Tempestividade.** Análise do prazo de envio do projeto no primeiro ano de mandato. Aplicação da regra excepcional do art. 186, § 6º, II, da Lei Orgânica. Proposta apresentada dentro do prazo legal. Inexistência de vício formal.
- 4. Aspectos Materiais e Legais.** Inobservância de dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Apresentação deficiente do Anexo de Metas Fiscais e do Anexo de Riscos Fiscais. Ausência de preenchimento de demonstrativos obrigatórios, como o de Resultado Primário. Vícios que comprometem a transparência, o planejamento e o equilíbrio fiscal, configurando ilegalidade e inconstitucionalidade material.
- 5. Conclusão.** Proposta constitucional sob o aspecto formal (tempestividade, iniciativa e espécie legislativa), mas com vícios de legalidade e constitucionalidade material que demandam saneamento. **Parecer pela viabilidade da tramitação, com remessa à Comissão de Orçamento, Finanças e Contabilidade para que sejam adotadas as providências de correção dos pontos levantados, em especial a completa adequação às normas da Lei de Responsabilidade Fiscal, antes da deliberação pelo Plenário.**



1. RELATÓRIO

Cuida-se de Projeto de Lei Ordinária, de autoria do Excelentíssimo Senhor Prefeito, que “*dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2026, e dá outras providências.*”.

A justificativa que acompanha o Projeto de Lei Ordinária esclarece que:

“Encaminhamos para apreciação dessa Egrégia Câmara Municipal o Projeto de Lei que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias do Município de Várzea Paulista para o exercício de 2026, em atendimento ao disposto no artigo 165, §2º, da Constituição Federal, ao artigo 4º da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), bem como à Lei Orgânica do Município.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) constitui importante instrumento de planejamento público de curto prazo, responsável por estabelecer as metas e prioridades da Administração Municipal, orientando a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) e garantindo a compatibilidade entre os objetivos estratégicos definidos no Plano Plurianual (PPA 2026-2029) e a execução orçamentária do próximo exercício.

A presente proposta contempla as diretrizes para arrecadação de receitas e realização de despesas, metas fiscais, disposições relativas ao equilíbrio entre receitas e gastos, critérios para limitação de empenho, regras para a gestão da dívida pública e disposições relativas à transparência e controle social, em consonância com os princípios da responsabilidade fiscal e da boa governança.

Na sua elaboração, foram considerados o cenário socioeconômico atual, as projeções de receita e despesa, os limites constitucionais e legais de aplicação de recursos em áreas como saúde e educação, bem como as políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável do município.

Assim, a LDO 2026 reafirma o compromisso desta Administração com a gestão fiscal responsável, o equilíbrio das contas públicas e a eficiência na aplicação dos recursos, assegurando o atendimento às necessidades da população de Várzea Paulista com planejamento, transparência e responsabilidade.



Diante do exposto, submetemos à apreciação dos Nobres Vereadores o presente Projeto de Lei, certos de poder contar com a costumeira atenção e aprovação dessa Casa Legislativa.”

É síntese do necessário. Opino.

2. PARECER

A análise da propositura desdobra-se em dois eixos: o exame dos pressupostos formais de validade e a análise material de seu conteúdo frente ao ordenamento jurídico.

2.1. Da tempestividade da apresentação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Preliminarmente, cumpre analisar a tempestividade do Projeto de Lei em análise, que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2026.

A matéria é regulada pelo art. 186, § 6º, inciso II, da Lei Orgânica do Município, com a redação dada pela Emenda n. 22, de 2017.

O referido dispositivo legal estabelece, como regra geral, que o projeto da LDO deve ser encaminhado pelo Poder Executivo à Câmara Municipal até 30 de abril de cada ano.

Contudo, o mesmo artigo prevê uma regra de exceção para o **primeiro ano do mandato**, determinando que o envio ocorra na mesma data estabelecida para a remessa do Plano Plurianual (PPA), nos termos do art. 35, § 2º, I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal.

O exercício de 2025 corresponde ao primeiro ano da atual gestão municipal, aplicando-se, portanto, a regra excepcional.



Conforme a remissão ao ADCT, o prazo para o encaminhamento do PPA – e, por extensão, da LDO neste exercício – é de até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro, o que corresponde à data limite de **31 de agosto de 2025**.

Conforme se depreende do Ofício GAB nº 031/2025, a propositura foi protocolada nesta Casa Legislativa em **18 de agosto de 2025**.

Assim, confrontando a data do protocolo com o prazo legal aplicável ao caso concreto, conclui-se que o Projeto de Lei foi apresentado **tempestivamente**, não havendo que se falar em vício formal quanto a este aspecto.

2.2. Da adequação da espécie legislativa

O artigo 165, da Constituição Federal, é claro ao determinar que as leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

A forma utilizada, Projeto de Lei ordinária, é o instrumento normativo adequado para a instituição da LDO, não havendo vício de forma a ser apontado.

2.3. Da constitucionalidade formal por iniciativa

A iniciativa para legislar sobre matéria orçamentária, incluindo a LDO, é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme se extrai do já citado artigo 165, da Constituição Federal, aplicável aos municípios por simetria.

O Projeto de Lei em análise foi proposto pelo Prefeito Municipal, o que demonstra a observância da regra de competência para a iniciativa do processo legislativo.

Portanto, **não há vício de iniciativa**.



2.4. Da constitucionalidade formal orgânica

A competência do Município para elaborar e aprovar seu próprio Plano Plurianual é um pilar de sua autonomia político-administrativa, consagrada nos artigos 1º, 18, 29 e 30 da Constituição Federal.

A capacidade de autogoverno e autoadministração seria inócua sem a prerrogativa de planejar a aplicação de seus próprios recursos em função das necessidades locais.

Para compreender a profundidade dessa competência, é imperativo discorrer sobre a natureza da LDO.

A LDO não é uma lei comum; trata-se de um instrumento fundamental de planejamento governamental, que serve como elo entre o Plano Plurianual (PPA), de caráter estratégico e de médio prazo, e a Lei Orçamentária Anual (LOA), de natureza executória e de curto prazo.

Sua função precípua, delineada no art. 165, § 2º, da Constituição Federal, é estabelecer as metas e prioridades da Administração Pública para o exercício financeiro subsequente, orientar a elaboração da LOA, dispor sobre alterações na legislação tributária e definir a política de aplicação das agências financeiras de fomento.

Do ponto de vista de sua espécie normativa, a LDO ostenta a natureza de lei ordinária. Como tal, seu processo de aprovação, em regra, segue o rito comum, não exigindo o quórum qualificado de maioria absoluta, que é típico das leis complementares.

Vencida a análise formal, que não revela óbices à tramitação do projeto, passa-se ao exame de seu conteúdo.

2.5. Do aspecto material



Superada a análise dos pressupostos formais, adentra-se ao exame de mérito da propositura, aferindo a compatibilidade de seu conteúdo, ou seja, de sua matéria, com as normas e os princípios insculpidos na Constituição da República e na legislação nacional de regência, notadamente a Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A análise material da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é de suma importância, pois é neste diploma que se materializam as escolhas políticas do gestor, as quais devem, indeclinavelmente, submeter-se aos ditames da ordem jurídica superior.

No caso, observa-se que a estrutura do Projeto de Lei busca cumprir seu mister constitucional, previsto no art. 165, § 2º, da Carta Magna.

A propositura contempla disposições sobre as metas e prioridades da Administração (**arts. 1º e 4º**), as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária Anual (**arts. 9º e 10**), as regras sobre despesas com pessoal (**art. 28**) e os percentuais mínimos de investimento em educação (**art. 27**), além de regulamentar a execução das emendas parlamentares impositivas (**arts. 39 a 46**), demonstrando uma aparente conformidade com as exigências constitucionais.

Contudo, uma análise mais aprofundada revela pontos de tensão material que comprometem a constitucionalidade do projeto.

O art. 8º, inciso II, ao autorizar o Poder Executivo a abrir créditos adicionais suplementares por decreto até o limite de 15% (quinze por cento) do orçamento, embora não configure, por si só, uma inconstitucionalidade direta, tangencia a violação aos princípios da separação dos poderes (art. 2º, CF) e da legalidade orçamentária.



Uma autorização em patamar tão elevado confere uma flexibilização excessiva ao Executivo, permitindo alterações substanciais no orçamento aprovado pelo Legislativo sem a necessidade de nova autorização legislativa específica.

Tal prática pode conduzir a um esvaziamento da prerrogativa fiscalizatória e deliberativa desta Casa de Leis, transformando a Lei Orçamentária Anual, cuja aprovação é competência do Parlamento, em mera peça de ficção, passível de profundas modificações por ato unilateral do Chefe do Executivo.

De maior gravidade, contudo, são os vícios materiais decorrentes da flagrante inobservância a preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A LRF não é mera norma infraconstitucional, mas sim uma Lei Complementar que, por força do art. 163 da Constituição Federal, estabelece normas gerais de finanças públicas, de observância obrigatória por todos os entes da Federação.

A inobservância de seus preceitos, portanto, configura vício de inconstitucionalidade material por violação reflexa ao texto constitucional e aos princípios da responsabilidade na gestão fiscal, do planejamento e da transparência.

Nesse diapasão, o ponto mais relevante do Projeto de Lei reside na apresentação meramente protocolar dos anexos exigidos pelo art. 4º da LRF.

Conforme apontado pelo Parecer da Diretoria Financeira, o **Anexo de Metas Fiscais** e o **Anexo de Riscos Fiscais**, peças centrais para o planejamento e a gestão de riscos, foram apresentados de forma deficiente, sem a devida metodologia de cálculo, sem a fundamentação técnica para as projeções e, em casos extremos como o do Anexo de Resultado Primário, sem qualquer preenchimento.

A ausência de dados substantivos e confiáveis nestes documentos não constitui mera irregularidade formal, mas sim um **vício de inconstitucionalidade material de extrema gravidade**. Sem metas fiscais críveis e sem a avaliação dos



riscos que podem afetar as contas públicas, a LDO torna-se uma peça inócua, desprovida de sua função essencial de servir como instrumento de planejamento e de guia para a alocação responsável de recursos na LOA. Fere-se, assim, de morte, o princípio da transparência (art. 37, caput, CF) e o próprio espírito do planejamento orçamentário imposto pelo art. 165 da Constituição.

Portanto, embora o projeto aparente tratar das matérias pertinentes à LDO, seu conteúdo é materialmente falho ao não fornecer os elementos mínimos de planejamento e transparência fiscal exigidos pela LRF e, por consequência, pela própria Constituição, o que macula a propositura com vício de inconstitucionalidade material.

2.6. Dos aspectos legais mais relevantes

A análise da legalidade do Projeto de Lei transcende a mera verificação de sua conformidade com a Lei Orgânica, exigindo um cotejo rigoroso com as normas gerais de finanças públicas, de caráter nacional e de observância compulsória por todos os entes da Federação.

Neste âmbito, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei n. 4.320/1964, erigem-se como os pilares normativos que conferem validade e eficácia à gestão orçamentária municipal.

A análise do Parecer nº 5/2025 da Diretoria Financeira desta Casa é, neste ponto, insofismável, ao desnudar os vícios insanáveis que maculam a propositura.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, editada por força da competência atribuída à União pelo art. 163 da Constituição Federal, não representa uma opção ao gestor público, mas sim um conjunto de preceitos cogentes que visam assegurar o equilíbrio das contas públicas por meio do planejamento, do controle, da transparência e da prevenção de riscos.



A Lei de Diretrizes Orçamentárias é, sob a ótica da LRF, o coração do planejamento fiscal, sendo o instrumento pelo qual o Poder Legislativo avalia e valida as premissas que nortearão o orçamento do exercício seguinte.

A propositura em tela, contudo, falha em cumprir este desiderato fundamental.

O vício mais flagrante, como bem apontado pela diretoria técnica, reside na deficiência crônica dos anexos que devem, obrigatoriamente, instruir a LDO.

O **Anexo de Metas Fiscais**, exigido pelo art. 4º, § 1º, da LRF, foi apresentado como mera formalidade, desprovido de memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos.

A projeção de um acréscimo de receita na ordem de R\$ 51 milhões, sem a correspondente demonstração técnica de sua viabilidade, transforma o planejamento orçamentário em peça de ficção e induz o Poder Legislativo a erro, autorizando um patamar de despesas que pode não encontrar lastro na realidade da arrecadação, semeando o terreno para futuros e prováveis déficits fiscais.

Tal prática atenta diretamente contra o princípio do equilíbrio entre receitas e despesas, basilar tanto na LRF quanto na Lei nº 4.320/64.

De igual ou maior gravidade é a falha no **Anexo de Riscos Fiscais**, previsto no § 3º do mesmo art. 4º da LRF. O projeto limita-se a indicar, de forma genérica, o contingenciamento como providência, sem avaliar adequadamente os passivos contingentes e os demais riscos capazes de afetar as contas públicas.

A LRF exige uma postura proativa e preventiva do gestor, que deve identificar os riscos (demandas judiciais, frustração de receitas, etc.), mensurar seu impacto potencial e, principalmente, informar as providências concretas a serem tomadas caso se concretizem.



A ausência dessa análise detalhada deixa o Município vulnerável e despreparado para adversidades, contrariando o princípio da prevenção de riscos fiscais.

A cadeia de ilegalidades se estende a outros pontos cruciais.

A apresentação de um **Anexo de Resultado Primário** sem qualquer preenchimento configura um ato de inaceitável menoscabo para com o processo legislativo e a legislação de regência.

Ademais, a falha em apresentar uma análise sobre o cumprimento das metas fiscais de exercícios anteriores (art. 4º, § 2º, I, LRF) quebra o ciclo de planejamento e controle, impedindo a correção de rumos e a aprendizagem institucional.

O tratamento dado à **renúncia de receita** (art. 14, LRF), sem a indicação de medidas de compensação efetivas – como o aumento de outra fonte de receita ou a redução permanente de despesa –, cria um vácuo orçamentário que compromete as metas de resultado fiscal previamente estabelecidas.

Essas omissões e irregularidades não são meros defeitos formais; elas comprometem a própria essência da Lei nº 4.320/64, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos.

Ao apresentar uma LDO desprovida de informações fidedignas e de planejamento consistente, o Poder Executivo impede a elaboração de uma Lei Orçamentária Anual (LOA) realista e exequível, quebrando a lógica sistêmica do ciclo orçamentário (PPA, LDO e LOA).

Portanto, o Projeto de Lei em apreço, na forma como foi apresentado, parece não atender todos os requisitos mínimos de legalidade impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela Lei n. 4.320/64.



A sua aprovação no estado em que se encontra representaria uma chancela do Poder Legislativo a uma gestão fiscal opaca, improvisada e temerária, com graves riscos ao equilíbrio das contas públicas do Município.

2.7. Da participação popular e transparência (artigo 48, da LRF)

O artigo 48, da LRF, estabelece que 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.

O parágrafo único do mesmo artigo incentiva a participação popular por meio da realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos referidos planos.

A realização de audiência pública no âmbito do Poder Executivo **não** dispensa a Câmara Municipal, por meio da Comissão de Orçamento, Finanças e Contabilidade, promover nova audiência pública destinada a debater a proposta.

Para que a participação seja efetiva e não meramente protocolar, é fundamental que ela seja acessível à maioria da população, observando-se, neste ponto, as inovações introduzidas pelo Plano Diretor do Município (Lei Complementar n. 353/2024), em seu artigo 10, *in verbis*:

*“Art. 10. As **audiências públicas** serão realizadas visando à **discussão de projetos e ações de política urbana e ambiental**, bem como a **gestão orçamentária participativa**, **devendo ser divulgada com pelo menos 21 dias de antecedência**, de forma ampla e com informações sobre o tema, a data, o horário e o local de sua realização.*

§ 1º O Executivo terá representantes em audiências públicas com a incumbência de expressar os interesses do Município, por ocasião do processo de licenciamento de empreendimentos e atividades públicas e



privadas de impacto urbanístico ou ambiental para os quais sejam exigidos estudos e relatórios de impacto ambiental.

§ 2º Todos os documentos relativos ao tema da audiência pública, tais como estudos, plantas, planilhas e projetos, serão colocados à disposição de qualquer interessado para exame e extração de cópias, inclusive por meio eletrônico e em formato aberto, na forma do regulamento.

§ 3º As atas produzidas em audiência pública deverão ser registradas para acesso e divulgação públicos em até 30 (trinta) dias da sua realização.”

Nesse sentido, ademais, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) tem reiteradamente recomendado que as audiências públicas sobre matéria orçamentária sejam realizadas **fora do horário de expediente comercial**, a fim de ampliar a participação popular e fortalecer o controle social.

Portanto, forçoso **recomendar a advertir que a audiência pública destinada a discutir o presente Projeto de Lei deverá ser divulgada com pelo menos 21 dias de antecedência e, ainda, ser realizada em horário distinto do expediente comercial.**

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, sob o prisma estritamente jurídico, e com as ressalvas esposadas, entendo que a presente proposta pode ser admitida e remetida à Comissão de Orçamento, Finanças e Contabilidade.

Quórum: maioria simples (art. 41, da LOM n. 1.119/1990; e art. 227, *caput*, RI).

Regime de tramitação: Especial (art. 261, RI)

Prazo para o recebimento de emenda: 7 (sete) dias (art. 262, § 1º, do R.I.).

Comissão: Deverá se manifestar a Comissão de Orçamento, Finanças e Contabilidade (artigo 66, inciso II, do R.I.)

Prazo para parecer: 15 (quinze) dias (art. 262, § 2º, do R.I.).

É o parecer.



Várzea Paulista, 26 de setembro de 2025.

Rafael Ribeiro Silva

Procurador Jurídico

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - Parecer - PJ N° 155/2025, Protocolo:9545/2025 pelo Sistema Siscam. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse
<https://consulta.siscam.com.br/camaravarzea paulista/documentos/autenticar e informe o código do documento - 267M-5W02-W5HM-C5YN>



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=267M5W02W5HMC5YN>, ou vá até o endereço: <https://varzeapaulista.siscam.com.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: 267M-5W02-W5HM-C5YN



DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - Parecer - PJ Nº 155/2025, Protocolo:9545/2025 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 - 267M-5W02-W5HM-C5YN