



PARECER N. 158/2025

Projeto de Lei Ordinária n. 51/2025

Protocolo n. 08129/2025

Assunto: Projeto de Lei que “*estima a receita e fixa a despesa do Município de Várzea Paulista para o exercício de 2026.*”.

Ementa:

- 1. Espécie Legislativa.** Lei Orçamentária Anual (LOA). Proposta que estima a receita e fixa a despesa 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. Proposta apresentada em 20 de agosto de 2025, em observância ao prazo-limite de 30 de setembro estabelecido pelo art. 186, § 6º, da Lei Orgânica. Inexistência de vício formal.
- 4. Aspectos Materiais e Legais.** Inobservância de dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e da Lei nº 4.320/64. Proposta instruída de forma deficiente, com ausência de anexos e demonstrativos obrigatórios (compatibilidade com a LDO, memória de cálculo de receitas, impacto de benefícios fiscais). Vícios materiais identificados, como a metodologia de cálculo para os índices de Educação e a redação inconstitucional do art. 6º (créditos adicionais). Ilegalidades na apuração da despesa com pessoal e omissão quanto ao déficit previdenciário (FUSSBE). Falhas que comprometem a transparência, o planejamento e o equilíbrio fiscal.
- 5. Conclusão.** Proposta constitucional sob o aspecto formal (espécie, iniciativa e tempestividade), mas com graves 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. Recomenda-se, ainda, a observância das regras para a realização da audiência pública, conforme o art. 48 da LRF e a legislação municipal.

1. RELATÓRIO

Cuida-se de Projeto de Lei Ordinária, de autoria do Excelentíssimo Senhor Prefeito, que *“estima a receita e fixa a despesa do Município de Várzea Paulista para o exercício de 2026.”*

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

“Venho à presença de Vossa Excelência para encaminhar o PROJETO DE LEI, que dispõe em sua ementa: “ESTIMA A RECEITA E FIXA A DESPESA DO MUNICÍPIO DE VÁRZEA PAULISTA, PARA O EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2026, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”, que ora apresentamos, e que o mesmo seja processado em trâmite normal, através de sessão ordinária.

Trata a presente propositura do ORÇAMENTO ANUAL para o exercício de 2026.

Como é premissa desta administração, a transparência de todos os atos administrativos, buscamos no processo de planejamento municipal dar ampla divulgação das propostas, através de audiência pública realizada onde a população foi ouvida, sendo que este orçamento que segue, é sem dúvida a concretização da vontade popular, pois o povo se manifestou em todas as oportunidades que lhes foram concebidos.

A transparência foi garantida além de audiência pública, foi criado um canal de comunicação no site da municipalidade que permitiu aos munícipes o envio de sugestões ao orçamento.

O orçamento deste exercício vindouro seguirá implementando as 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.



O projeto obedece às diretrizes estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, e no Plano Plurianual, legislação está já enviada anteriormente a este Legislativo Municipal.

*O orçamento guarda o equilíbrio entre a receita e a despesa no valor de **R\$ 618.112.513,80 (seiscentos e dezoito milhões, cento e doze mil, quinhentos e treze reais e oitenta centavos)**, sendo:*

a) R\$ 23.440.498,80 (vinte e três milhões, quatrocentos e quarenta mil e quatrocentos e noventa e oito reais e oitenta centavos), destinados ao Poder Legislativo;

b) R\$ 521.023.515,00 (quinhentos e vinte e um milhões, vinte e três mil e quinhentos e quinze reais), destinados ao Poder Executivo;

c) e R\$ 73.648.500,00 (setenta e três milhões, seiscentos e quarenta e oito mil e quinhentos reais), destinados a Administração indireta, FUSSBE – Fundo de Seguridade Social de Benefícios dos Servidores Públicos Municipais de Várzea Paulista.

O valor foi apurado através da receita efetivamente arrecadada no corrente exercício até o mês de março considerando os históricos de evolução, ponderando-se a variação do PIB e a Inflação medida pelo IPCA - IBGE.

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.

A proposta orçamentária supera ainda as aplicações mínimas constitucionais, onde está proposto de se destinar os seguintes índices:

a) Saúde Pública: 26,91%;

b) Desenvolvimento do Ensino: 25,03%;

c) Gastos com Pessoal e Encargos: 43,68%;

Do valor destinado a reserva de contingência, no montante de R\$ 30.750.500,00, desdobra-se para:

a) Reserva atuarial – R\$ 24.250.500,00;

b) Reserva de contingência geral – R\$ 6.500.000,00

Aguardando que Vossas Excelências analisem o projeto de lei em questão, e que ao final possa receber o competente voto de aprovação, subscrevemo-nos, e ao ensejo reitero protestos de elevada estima e distinta consideração.”



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 Orçamentária Anual.

A análise da regularidade formal do processo legislativo orçamentário inicia-se pela verificação da tempestividade no encaminhamento da respectiva proposição pelo Chefe do Poder Executivo a esta Casa Legislativa.

A matéria encontra-se disciplinada no artigo 186, § 6º, inciso III, da Lei Orgânica do Município, o qual preceitua que os projetos de lei orçamentária serão enviados à Câmara Municipal ***“até 30 de setembro, de cada ano, o projeto de lei da proposta orçamentária para o exercício subsequente e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.”***

No caso em apreço, o Projeto de Lei em análise, que estima a receita e fixa a despesa para o exercício de 2026, foi protocolado neste Legislativo em **20 de agosto de 2025**.

Dessa forma, forçoso reconhecer a tempestividade da proposição.

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 LOA, não havendo vício de forma a ser apontado.

2.3. Da constitucionalidade formal orgânica e por iniciativa

A análise da constitucionalidade de uma proposição legislativa abrange, em sua dimensão formal orgânica, a verificação da competência do ente federativo para legislar sobre a matéria e a legitimidade do órgão ou autoridade que deflagrou o processo legislativo.

No que tange à competência, a Constituição da República, em seus artigos 18 e 29, consagra a autonomia dos Municípios, conferindo-lhes, no artigo 30, inciso III, a atribuição para instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, o que evidencia a prerrogativa para dispor sobre seu próprio orçamento.

O pilar do processo legislativo orçamentário, por sua vez, repousa na regra de iniciativa.

Por força do princípio da simetria, os Municípios devem observar o modelo estabelecido na Constituição Federal, que, em seu artigo 165, confere **iniciativa privativa e exclusiva ao Chefe do Poder Executivo** para os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual.

Tal prerrogativa visa a resguardar o planejamento e a gestão administrativa e financeira do ente, centralizando na figura do administrador público a responsabilidade pela proposição da peça orçamentária.

Em perfeita consonância com o mandamento constitucional, a **Lei Orgânica deste Município**, em seu **artigo 184**, estabelece de forma inequívoca que as leis orçamentárias são de iniciativa do Poder Executivo.



A mesma prerrogativa é reforçada pelo **artigo 75, inciso III**, que insere entre as competências privativas do Prefeito a de “*estabelecer o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais do Município*”.

Compulsando os autos, verifica-se que o Projeto de Lei em análise é de autoria do Chefe do Poder Executivo Municipal.

Desse modo, no que se refere à iniciativa, a propositura encontra-se em plena conformidade com as disposições da Constituição Federal e da Lei Orgânica Municipal, não havendo, sob o prisma da constitucionalidade formal orgânica, qualquer óbice à sua tramitação.

2.4. Do aspecto material

Superada a análise formal, passa-se ao exame da constitucionalidade material, que consiste na verificação da compatibilidade de seu conteúdo com as normas e princípios estabelecidos pela Constituição Federal, pela Constituição do Estado de São Paulo, pela Lei Orgânica Municipal e, de forma especial, pelas normas gerais de direito financeiro, notadamente a Lei nº 4.320/1964 e a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

A propositura, em sua essência, deve respeitar os limites e as vedações impostas ao administrador público, garantindo a observância de princípios como a transparência, o equilíbrio fiscal e a aplicação dos recursos mínimos em áreas prioritárias.

Nesse sentido, o **Parecer da Diretoria Financeira nº 06/2025** aponta relevantes inconsistências que merecem a atenção desta Procuradoria Jurídica, pois tangenciam diretamente a materialidade constitucional da peça orçamentária.

Primeiramente, o referido parecer técnico destaca a **ausência de demonstrativos e anexos exigidos pela legislação**, o que representa vício material insanável caso não seja corrigido. Aponta-se, notadamente, a falta:



a) Do demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, exigido pelo artigo 165, § 6º, da Constituição Federal;

b) Do demonstrativo de compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), conforme determina o artigo 5º, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

c) Dos demonstrativos de despesas obrigatórias de caráter continuado e das despesas com a dívida pública, previstos nos incisos II e § 1º do mesmo artigo 5º da LRF.

A ausência de tais documentos não constitui mera irregularidade formal, mas sim um vício de natureza material, pois impede o exercício pleno da função fiscalizatória do Poder Legislativo, comprometendo a transparência da gestão fiscal e a análise da compatibilidade do orçamento com as metas fiscais previamente estabelecidas, em afronta direta aos princípios da LRF.

Ademais, o parecer técnico levanta dúvidas quanto à metodologia de cálculo para a apuração dos **índices mínimos de aplicação em Saúde e Educação**.

Embora os percentuais declarados no projeto atendam, nominalmente, aos mandamentos constitucionais, a inclusão de verbas de caráter indenizatório, como o auxílio-alimentação, no cômputo das despesas com a remuneração dos profissionais da educação, contraria o entendimento do Tribunal de Contas do Estado e pode resultar na futura rejeição das contas municipais.



Tal prática, se confirmada, representa uma burla material à finalidade da norma constitucional, que visa garantir a aplicação efetiva e qualificada dos recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Por fim, o parecer financeiro identifica impropriedades na redação do artigo 6º, que trata da autorização para abertura de créditos suplementares.

A redação proposta para a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos mostra-se incompleta ao omitir a necessidade de **prévia autorização legislativa**, requisito expresso no artigo 167, inciso VI, da Constituição Federal, o que torna o dispositivo materialmente inconstitucional.

Assim, forçoso reconhecer que tais falhas comprometem a transparência, o planejamento e o controle orçamentário, sendo imperativa a sua correção por meio de emendas, sob pena de inconstitucionalidade da lei orçamentária a ser aprovada.

2.6. Dos aspectos legais mais relevantes

A legalidade do Projeto de Lei Orçamentária Anual é aferida por sua estrita aderência às normas gerais de Direito Financeiro, estabelecidas pela Lei nº 4.320/1964, e aos preceitos de gestão fiscal responsável, impostos pela Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

A análise do presente projeto, à luz do Parecer da Diretoria Financeira, revela diversos pontos de desconformidade que demandam correção.

a) Da instrução do projeto e a violação à transparência e ao planejamento (LRF e Lei nº 4.320/64)

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 1º, § 1º, elege a transparência e o planejamento como pilares da gestão fiscal responsável.



Para tanto, a legislação exige que a proposta orçamentária seja instruída com uma série de documentos que permitam ao Poder Legislativo e à sociedade a compreensão e a fiscalização das contas públicas.

O projeto em tela apresenta-se falho nesse aspecto, conforme apontado pelo parecer técnico, ao não ser acompanhado de anexos e demonstrativos essenciais, tais como:

- **A memória de cálculo e a metodologia utilizada para a estimativa das receitas**, cuja ausência contraria o disposto no artigo 12, § 3º, da LRF e fragiliza a credibilidade das projeções, gerando “riscos de frustração de receita”;
- **O demonstrativo de compatibilidade da programação orçamentária com as metas e objetivos da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)**, requisito imposto pelo artigo 5º, inciso I, da LRF, indispensável para verificar a coerência do planejamento fiscal;
- **O programa anual de trabalho do Governo**, com o detalhamento de obras e serviços, exigido pelo artigo 2º, § 2º, inciso III, da Lei nº 4.320/1964.

A omissão de tais documentos representa vício legal que obstaculiza a análise de mérito da proposta e viola frontalmente o princípio da transparência.

b) Das despesas com pessoal e a responsabilidade previdenciária (LRF)

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece limites prudenciais para as despesas com pessoal.

O parecer financeiro alerta para duas irregularidades graves no cálculo apresentado pelo Executivo:



- A não inclusão, na base de cálculo, da **insuficiência financeira do regime próprio de previdência (FUSSBE)**, em desacordo com o Comunicado SDG nº 20/2019 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Tal omissão mascara o real comprometimento da receita com a folha de pagamento, configurando uma manobra para contornar artificialmente os limites da LRF.
- A omissão, no corpo do projeto e em seus anexos, de qualquer **previsão de aportes para cobrir o déficit atuarial do fundo previdenciário**, estimado em R\$ 57 milhões. Essa falha no planejamento atenta contra a responsabilidade na gestão fiscal e compromete a sustentabilidade financeira do Município a médio e longo prazo.

c) Das autorizações para créditos adicionais e a rigidez orçamentária

O artigo 6º, ao dispor sobre a autorização para a abertura de créditos adicionais, contém redação que flexibiliza indevidamente a execução orçamentária, violando a rigidez necessária ao controle dos gastos públicos.

Destaca-se a autorização para **transposição, remanejamento ou transferência de recursos sem a menção à exigência de prévia autorização legislativa**, o que, como já abordado, afronta diretamente o artigo 167, VI, da Constituição, mas também esvazia o poder de fiscalização do Legislativo, pilar da Lei nº 4.320/1964.

Adicionalmente, a ampla isenção de despesas com pessoal, precatórios e serviço da dívida dos limites para suplementação orçamentária, conforme criticado pelo parecer técnico, representa um risco ao equilíbrio fiscal, permitindo a expansão de gastos sem o devido controle legislativo e em descompasso com os princípios de planejamento e prudência da LRF.



Em suma, o Projeto de Lei padece de vícios legais significativos que comprometem sua conformidade com a Lei nº 4.320/1964 e, principalmente, com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

As irregularidades apontadas, que vão desde a instrução deficiente até o planejamento fiscal e previdenciário irresponsável, devem ser sanadas por meio de emendas modificativas e supressivas para que a propositura possa ser considerada apta à deliberação.

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, 30 de setembro de 2025.

Rafael Ribeiro Silva

Procurador Jurídico



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=M7PM06NR44P5S3A5>, ou vá até o arquivo: <https://varzeapaulista.siscam.com.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: M7PM-06NR-44P5-S3A5



DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - Parecer - PJ Nº 158/2025, Protocolo:9642/2025 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 - M7PM-06NR-44P5-S3A5