



PARECER JURÍDICO Nº 179/2024

Referência: Projeto de Lei nº 44/2024-E

Autoria: Prefeito Municipal da Estância Turística de São Roque

Assunto: Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município de São Roque para o exercício de 2024.

Ementa:

1)RELATÓRIO: Proposta de Lei de Diretrizes Orçamentárias

2) FUNDAMENTAÇÃO: Presença dos Anexos Obrigatórios- 2.1) AUSÊNCIA de juntada do documento previsto no art. 4º §2º inciso VI da LRF. Possibilidade de PROSSEGUIMENTO da tramitação em homenagem aos Princípios do Formalismo Valorativo, Lesividade, Prejuízo e Proporcionalidade. 2.2)Equilíbrio Orçamentário demonstrado. 2.3.)Illegalidade da Emenda Impositiva 12. Violação à Separação de Poderes. Possível aumento de gasto com pessoal

3)CONCLUSÕES;

3.1) Necessidade de Juntada pelo Executivo do documento previsto no art. 4º §2º inciso VI da LRF até a inclusão do feito em pauta.3.2)

3.2.)Illegalidade da Emenda Impositiva 12.

I – RELATÓRIO

O presente Parecer tem por objeto realizar uma análise estritamente jurídica, acerca da legalidade e da constitucionalidade do Projeto de Lei nº 44/2024-E, de autoria do chefe do Poder Executivo Municipal, que dispõe sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO para o exercício do ano de 2025 e dá outras providências.

Instruem o pleito:

1. Mensagem nº 44/2024;
2. Minuta do Projeto;
3. Seguintes Anexos;
 - a)Programas de Governo
 - b) Riscos Fiscais e Providências
 - c)Planejamento Orçamentário – Fontes de Financiamento
 - d)Anexo V: Descrição dos Programas e Ações Governamentais;
 - e) Anexo VI: Unidades Executoras e Ações Governamentais;
 - f) Demonstrativo 1: Metas Anuais;
 - g) Demonstrativo 2: Avaliação do cumprimento das metas do exercício anterior;
 - h) Demonstrativo 3: Metas Fiscais Atuais comparadas com as fixadas nos 03 (três) exercícios anteriores.



- I) Demonstrativo 4; Evolução do Patrimônio Líquido;
- J) Documento 5; Origem e Aplicação dos recursos de alienação;
- L) Documento 6 ; Avaliação da situação financeira do RPPS;
- M) Documento 7 ; Estimativa de Compensação e Renúncia de Receita
- N) Documento 8 ; Margem de Expansão de Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado

O Projeto foi tempestivamente protocolado (Protocolo nº 07194/2024) nesta Casa Legislativa em 29 de maio de 2024. Eis a síntese do necessário.

II – INICIATIVA DO PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

Inicialmente, informa-se que inexistente vício de iniciativa da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, visto que cabe ao Poder Executivo Municipal, conforme se extrai do art. 165 da Constituição Federal, cuja norma consta no art. 203, IV, do Regimento Interno desta Casa de Leis.

III – ANÁLISE DA PRESENÇA DOS ANEXOS EXIGIDOS PELA LRF -

Nesse capítulo, lembra-se que a análise jurídica deste ponto resume-se a constatação objetiva acerca da presença, ou não, dos Anexos previstos no art.4 da LRF no âmbito da presente proposta legislativa.

Os Anexos que instruem a proposta legislativa já foram descritos no capítulo 1 da presente e atendem as determinações do artigo **4º§1º** da Lei de Responsabilidade Fiscal.

In casu, observo que os Anexos que instruem a proposta legislativa constituem-se como meios aptos à satisfação dos objetivos constitucionalmente fixados para a LDO.

Lembre-se que tal Lei não precisa, nem deve, minuciar de forma densa quais os atos concretos serão realizados no intuito de concretizar as Metas Anuais e assim o conjunto de programas e ações que resultarão no desenvolvimento do Município cuja proposta básica se faz no Plano Plurianual.

Necessário observar que **Metas** constituem-se apenas como objetivos que podem ser concretizados de diversos modos e métodos segundo o prudente escrutínio político, de sorte que exigir qualquer grau de pormenorização sobre tais atos no seio da presente peça importaria, antes de tudo, numa confusão conceitual entre o conteúdo que deve constar da LDO e da LOA.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | www.camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Firmada tal premissa, observa-se que seu raciocínio também se aplica ao escrutínio dos outros anexos que instruem a proposta legislativa o que conduz a conclusão de que não há qualquer ressalva a ser feita, no ponto.

Com efeito, o *Anexo de Riscos Fiscais* explicita os possíveis eventos que afetem as contas públicas valendo lembrar que não se pode prever TODOS os possíveis fatos aptos a desestabilizar tais contas ponderando-se, ainda, que tal documento também explicita quais as soluções serão adotadas caso tais infortúnios ocorram de modo que tal documento dá cumprimento ao artigo **4º §3º** da LRF.

O Anexo relativo à **Avaliação do Cumprimento das Metas do ano anterior** cumpre às disposições contidas no artigo **4º §2º** inciso I da LRF.

Já no **Demonstrativo 6**, do Anexo consta à avaliação **ATUARIAL** do *Regime Próprio de Previdência* não tendo sido demonstrada a existência de OUTROS fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial, dando-se assim por cumprido o disposto no artigo **4º § 2º inciso 3º** da LRF.

No que concerne ao Anexo referente à "**Evolução do Patrimônio Líquido**", tem-se que ele apresenta o patrimônio/capital e resultado acumulado dos anos de 2023, 2022 e 2021 dando cumprimento ao artigo **4º §2º inciso III** da LRF.

Por sua vez o Anexo referente ao **demonstrativo das Metas ANUAIS** dá cumprimento ao artigo **4º § 2º inciso II** da LRF.

No que tange ao **Demonstrativo 7**, intitulado de "**Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita**", tem-se que o Poder Executivo demonstrou, ao menos pela sua perspectiva, as formas pelas quais as receitas e despesas manter-se-ão equilibradas, tendo sido juntada a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, bem como de medidas compensatórias propriamente ditas (aumento de receitas, derivadas da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo ou majoração ou criação de tributo ou contribuição), o que demonstra o cumprimento do artigo **4º inciso V** da LRF.

Ademais, consta o **demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado** no âmbito do **Demonstrativo 8**, o que demonstra o cumprimento do **art.4º §2º inciso V** da LRF.

Já o artigo **4º §2º inciso VI** da LRF encontra-se pendente de cumprimento, devendo o Poder Executivo remetê-lo para juntada ANTES da inclusão do presente feito em pauta para votação.

Isso em homenagem ao Princípio do **Formalismo Valorativo**.

Com efeito, sabe-se que qualquer documento que deva compor o processo legislativo constitui-se como forma jurídica em sentido amplo e investe-se da tarefa de

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

E: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

indicar as fronteiras para o começo e o fim do processo, circunscrever o material a ser formado no âmbito da tramitação legislativa.

A esse ângulo visual, então, nota-se que as prescrições formais (e o dever de juntar documentos na deliberação legislativa) devem ser sempre apreciadas conforme a finalidade a ser alcançada e sentido adotando-se um sentido razoável no âmbito de sua interpretação, evitando-se todo exageros em sua análise interpretação.

Portanto, se a finalidade de qualquer prescrição jurídica foi atingida na sua essência, sem prejuízo a interesses dignos de proteção envolvidos no âmbito dessa tramitação, de modo que eventual defeito de forma que não contamine os objetivos constitucionais que justificam a edição daquele ato NÃO deve prejudicar à tramitação legislativa.

Logo, **eventual inobservância MOMENTÂNEA** de alguma forma jurídica, ainda que grave, pode ser sempre relevada se o ato alcançar a finalidade que legitima a razão de ser de sua existência.

Assim, o **Formalismo Valorativo** que deve ser aplicado ao Processo Legislativo consagra, em verdade, o Princípio da **INSTRUMENTALIDADE das FORMAS** já que o processo legislativo, em sua expressão instrumental, constitui meio destinado a viabilizar o acesso à ordem jurídica justa, estando impregnado, por essa mesma razão, de valores básicos que lhe ressaltam os fins eminentes a que se encontra vinculado.

Tanto assim, aliás, que decretação de nulidade de eventual Processo Legislativo depende de efetiva demonstração de prejuízo por força da eventual inobservância de determinada norma jurídica posta, o que se afirma em atenção ao Princípio do *Pas de nullité sans grief*.

A 2ª(segunda) liga-se ao **Princípio da Lesividade Jurídica**, já encampado TANTO pelo ordenamento jurídico penal QUANTO pelo ordenamento jurídico ADMINISTRATIVO no âmbito da NOVA Lei de Improbidade Administrativa.

Validamente, a Lesividade liga-se a quantificação da lesão ao bem jurídico tutelado, isto é, do grau da ofensa que eventual DESCUMPRIMENTO de uma regra jurídica possa causar ao bem jurídico tutelado.

O *harm principle*, originado a partir das considerações fundamentais da obra On Liberty de Stuart Mill (1859), datada de 1859, agrega a noção de que só podem ser castigadas legitimamente as condutas que carregam consigo uma ofensa ou lesão (princípio do dano).

Assim, eventuais violações a proibições ou imposições de deveres de qualquer tipo e devem ser VALORADAS a partir da **PONDERAÇÃO** entre as regras jurídicas, por eles tuteladas, e o GRAU de ofensa a esses bens jurídicos que decorre da eventual FLEXIBILIZAÇÃO dessas regras.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Nessa caminhada, tem-se que NÃO é qualquer burla a determinada norma PROCEDIMENTAL do Processo Legislativo que poderia justificar sua PARALISAÇÃO ou mesmo sua NULIDADE já que, para isso, seria necessário constatar de ANTEMÃO, que tal burla atentou contra o bem jurídico protegido por essa norma.

Disso, decorrem então, 02 (duas) consequências jurídicas.

A 1ª (primeira) liga-se a constatação de que eventual **DEMORA na juntada** do documento previsto no art. **4º §2º inciso VI** da LRF não necessariamente significa a nulificação da aprovação do projeto de Lei.

É que a juntada desse documento constitui-se num passo RELEVANTE mas não IMPEDIDOR da tramitação legislativa desde que, naturalmente, tal documento seja juntado ATÉ a inclusão do projeto na pauta da sessão para a qual a votação da LDO está agendada.

Nota-se, então, que enquanto peça necessária a instrução da LDO, o documento mencionado no art. **4º §2º inciso VI da LRF** conferirá segurança jurídica ao feito SEM, contudo, ser capaz de causar dúvida razoável nos Vereadores acerca da POSSIBILIDADE orçamentária e financeira do Município fazer frente às suas despesas

Por fim, a **2ª(segunda)** conclusão a ser feita é que **DEVE HAVER a JUNTADA desse documento** AINDA que extemporaneamente, justamente porque a demora no eventual cumprimento desse dever não pode significar a sua NÃO realização.

Isso porque a leitura principiológica acerca do modo como o Executivo deve cumprir sua responsabilidade no âmbito do processo legislativo quer dizer que existe um espaço hermenêutico para se saber o ÚLTIMO momento pelo qual tal documento pode ser introduzido na proposta legislativa.

Assim, ao tempo em que se garante um maior espaço de diálogo entre Legislativo e Executivo para o fim de viabilizar o concomitante debate legislativo sobre o tema concilia-se tal ambiente de cooperação com o cumprimento desse encargo que compete ao Executivo.

Portanto, **ATÉ a inclusão do projeto** em pauta deve vir e como condição de VOTAÇÃO da proposta legislativa em questão pelo Plenário da Câmara de Vereadores, deve ser juntada do documento mencionado no **art. 4º §2º inciso VI da LRF**.

IV. DO EQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO

Quanto aos aspectos de legalidade, também é bom ressaltar que se trata de norma atinente ao Direito Financeiro, cujas diretrizes se encontram delineadas na Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

Desse modo, o Projeto de Lei em análise deve atender aos requisitos elencados no artigo 4º da citada Lei Complementar, quais sejam: **1.** equilíbrio entre receitas e despesas; **2.** critérios e forma de limitação de empenho; **3.** normas relativas ao controle

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; 4. demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

Nessa senda, tem-se que o Projeto de Lei nº 44/2024-E estimou Despesa de idêntico valor à Receita Líquida de modo que, em linha de princípio, não se nota nenhum indício de desequilíbrio orçamentário já que para configurar-se como tal as receitas deveriam constar como inferiores às despesas.

Isso porque a lógica do orçamento equilibrado passa pela percepção de que o poder público conta com valores suficientes para fazer frente a seus gastos justamente porque o poder público existe para ser um realizador dos direitos fundamentais do cidadão, o que em boa parte das vezes se dá pela implementação de políticas públicas que permitam densificar tais direitos, gerando maior proteção e promoção desses direitos.

Assim, o jeito pelo qual o poder público mantém seu equilíbrio orçamentário é diferente daquele observado para o setor privado já que o poder público não existe para dar lucro ou para fazer poupança porque, em última análise, as sobras de recursos públicos demonstrariam alguma incapacidade de execução de atividades em prol do cidadão.

Dessa feita, não se exige que haja a constatação de superavit para se concluir que existe equilíbrio já que eventual superavit denotaria que o poder público deixou de executar algum programa ou política pública para a qual haveria dinheiro.

Portanto, dos números apresentados pelo Poder Executivo não se nota qualquer indicativo de falta de capacidade do Município para satisfazer as obrigações que a Lei e a Constituição Federal lhe impõe, o que permite que se passe para outra análise.

V – DAS *EMENDAS PARLAMENTARES*

No presente capítulo lembra-se que a Constituição Federal de 1988, a Constituição Estadual de São Paulo e a Lei Orgânica do Município de São Roque firmam regras disciplinadoras do processo legislativo referente ao planejamento e autorização do gasto público.

Neste aspecto, a imposição legislativa não afronta ao princípio da separação dos poderes, pois, busca-se compatibilizar a discricionariedade a ser permitida ao Poder Executivo para a definição de políticas públicas e a importância do Poder Legislativo na elaboração do orçamento, harmonizando e reequilibrando a função de cada qual dos Poderes.

Dito isso, tem-se que foram apresentadas até o presente momento 45 (quarenta e cinco) emendas à proposta protocolada pelo Poder Executivo, cuja transcrição e repetição de seus autores se evita a bem da brevidade tendo sido retiradas as Emendas 07 e 33.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

E: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Da leitura destas Emendas, tem-se que APENAS a Emenda Impositiva 12 viola a Constituição Federal já que ela tem o condão influir na Separação de Poderes e pode gerar gasto com pessoal e fazer o limite previsto para despesa com pessoal já que tal Emenda cria um dever de gasto de determinada despesa nessa finalidade sendo que sabe-se que a LRF impõe limites a esse gasto público.

Portanto, afora tal Emenda, não se enxerga nenhuma inconstitucionalidade ou ilegalidade nas outras Emendas apresentadas valendo lembrar que tal conclusão aplica-se tanto para as Emendas impositivas QUANTO para aquelas que assim não se caracterizam.

VI – CONCLUSÃO

No presente caso, verifica-se que o Projeto de Lei oriundo do Poder Executivo Municipal cumpre com os requisitos básicos, dispondo da matéria exigida por lei, estando apto a ser submetido apreciação do Plenário e aprovado em dois turnos, devendo, depois de aprovado, ser devolvido ao Poder Executivo para a sanção DESDE que, até a inclusão do feito em pauta, venha aos autos o documento contido no **artigo 4º §2º inciso VI da LRF**.

Acrescente-se que salvo **prova em contrário** que **não foi juntada ao presente expediente**, a proposta legislativa demonstra o cumprimento do Princípio do Equilíbrio Orçamentário, já que o Executivo aponta com dados concretos que a previsão de suas receitas é apta ao cumprimento das despesas previstas.

Por último, tem-se que APENAS a **Emenda Impositiva 12** viola a Constituição Federal já que ela tem o condão influir na Separação de Poderes e pode gerar gasto com pessoal e fazer com que o limite previsto para despesa com pessoal seja ultrapassado, já que tal Emenda cria um dever de gasto de determinada despesa nessa finalidade sendo que sabe-se que a LRF impõe limites a esse gasto público e tomando-se em conta que NÃO se tem informações na presente proposta legislativa sobre SE esse percentual foi ou está sendo ultrapassado pelo Executivo.

Por fim, ressalto que este Procurador não detém competência para se pronunciar sobre a parte de cunho contábil e financeiro, razão pela qual se absteve a analisar reais impedimentos de tal ordem incidentes sobre a propositura deste Projeto de Lei.

É o parecer que submeto à censura.

São Roque, 25 de junho de 2024.

Gabriel Nascimento Lins de Oliveira

Procurador Jurídico

OAB/SP 333.261

Matrícula nº 392-1