



PARECER JURÍDICO Nº 160/2025

Referência: Projeto de Lei nº 51/2025-E

Autoria: Prefeito Municipal da Estância Turística de São Roque

Assunto: Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município de São Roque para o exercício de 2026.

Ementa:

1)RELATÓRIO: Proposta de Lei de Diretrizes Orçamentárias

2) FUNDAMENTAÇÃO: **Constitucionalidade Formal** da Proposta Legislativa: Conceituação

2.1)Iniciativa Legislativa

2.2)Competência Legislativa

2.3)Prazo para envio da proposta legislativa

2.4)Quórum para aprovação da proposta legislativa

2.5) Realização da **Audiência Pública**

2.6) Presença dos **Anexos Obrigatórios**

3)Do Equilíbrio Orçamentário

4)Das Emendas Parlamentares: Emendas pertinentes ao tema e que NÃO ocasionam aumento de despesa para o Poder Executivo

5)CONCLUSÕES; **Constitucionalidade,** **Legalidade** e **Regimentalidade** da proposta legislativa

I – RELATÓRIO

O presente Parecer tem por objeto realizar uma análise estritamente jurídica, acerca da legalidade e da constitucionalidade do Projeto de Lei nº 51/2025-E, de autoria do chefe do Poder Executivo Municipal, que dispõe sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO para o exercício do ano de 2026 e dá outras providências.

Instruem o pleito:

1. Mensagem nº 51/2025;
2. Minuta do Projeto de Lei;
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 : Metas Anuais;



- g) Demonstrativo: Avaliação do cumprimento das metas do exercício anterior;
- h) Demonstrativo: Metas Fiscais Atuais comparadas com as fixadas nos 03 (três) exercícios anteriores.
- I) Demonstrativo; Evolução do Patrimônio Líquido;
- J) Documento; Origem e Aplicação dos recursos de alienação;
- L) Documento ; Avaliação da situação financeira do RPPS;
- M) Documento ; Estimativa de Compensação e Renúncia de Receita
- N) Documento ; Margem de Expansão de Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado
- O) Anexo de Riscos Fiscais.

O Projeto foi tempestivamente protocolado (Protocolo nº 06868/2025) nesta Casa Legislativa em 30 de maio de 2025.

Eis a síntese do necessário lembrando-se que o presente projeto de lei foi encaminhado para análise jurídica pela douta Diretora Geral sem qualquer critério de prévia distribuição de proposituras legislativas entre os pertencentes ao Jurídico da casa.

II.DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA PROPOSTA LEGISLATIVA

Inicialmente, deve-se dizer que deve haver regras legais específicas acerca da distribuição e tramitação entre os setores dessa Casa de Leis em relação a todas as espécies proposituras legislativas, sendo certo que tais regras de distribuição densificam os Princípios da Impessoalidade e da Imparcialidade. Dito isso, tem-se que o aspecto relacionado a **constitucionalidade formal** de qualquer projeto de lei está relacionado ao preenchimento de requisitos e pressupostos procedimentais exigíveis para que a presente proposta legislativa possa tramitar regularmente nesta casa de Leis.

Pontue-se, que, salvo determinação constitucional ou legal em sentido diverso, as propostas legislativas submetidas a essa Casa de Leis **NÃO** devem ser instruídas com documentos específicos distintos do próprio texto da proposta porque, nesse tema, vigora a ampla liberdade conferida pela C.F.R.B a seus legitimados.

Portanto, a liberdade nas formas de apresentação das proposições legislativas é uma regra que apenas pode ser mitigada caso a C.F.R.B o faça ou autorize o legislador a fazê-lo, justamente porque qualquer condicionamento a essa margem de conformação atribuído aos devidos legitimados configura, em verdade, uma autêntica limitação a esse direito de ação legislativa.

Nesse particular, vale lembrar que o Processo Legislativo constitui-se como instrumento jurídico composto por uma série de atos e fatos destinado a realização de um ato final, que perfaz-se então por meio de uma série de momentos e etapas que irão culminar (ou não) com a votação da proposta legislativa pelo Plenário desta Casa de Leis.

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'

Acresça-se que o Processo Legislativo, enquanto instrumento jurídico, é distinto do direito material que ele tutela porque o conjunto de atos e fatos internos e externos ao Parlamento detém autonomia e valores jurídicos próprios que em nada se misturam com o conteúdo da proposta legislativa por eles veiculada.

É dizer; O Processo Legislativo funciona como um mecanismo e assim verdadeiro caminho de concretizar o direito a deliberação parlamentar, fruído tanto pelos titulares da iniciativa legislativa quanto por aqueles que, mesmo sem poderem iniciar o debate político-legislativo, tem o direito de concretizá-lo por último.

Tal observação não constitui-se numa filigrana mas possui um sentido inequívoco, notadamente, permitir a SEPARAÇÃO entre o **conteúdo da proposta** legislativa discutida e os REQUISITOS e MECANISMOS necessários para que essa proposta possa ser apreciada pelo Plenário desta Casa de Leis.

Não se pode olvidar, portanto, que existem **02 (DOIS) universos**, campos de atuação ou mesmo ramos jurídicos que coexistem no âmbito do processo legislativo; O direito material (entendido como o conteúdo da proposta de lei) e o direito processual legislativo (visualizado no conjunto de atos e fatos e também nas etapas que configuram o procedimento legislativo a ser engendrado quando a proposta legislativa ingressa nesta casa de leis).

Aliás, essa ideia da ciência processual (da qual o processo legislativo é mero corolário) enquanto figura jurídica autônoma advém da publicação do famoso livro de Oscar von Bülow (1837-1907), *"Teoria das Exceções e dos Pressupostos Processuais (1868)"*, que é unanimemente considerado como a primeira obra científica sobre direito processual e que abriu horizontes para o nascimento desse ramo autônomo na árvore do direito.

Em sua construção acadêmica *Bulow* sustentava que relação jurídica processual se diferenciava da relação jurídica de direito material a ela subjacente, apontando que apenas a primeira estaria acobertada pela *res in iudicium deducta*.

Bulow teve o grande mérito de enxergar que a relação jurídica submetida ao escrutínio do Estado possuía relevante autonomia em face dos FATOS e Pretensões que a levavam a ser construída anteriormente, demonstrando de modo brilhante que aquilo que existe ANTES da relação processual pode, ou não, corresponder a realidade que será verificada, analisada, sentida e decidida no âmbito desta última (relação processual).

Portanto, os Pressupostos Processuais constituem-se como o conjunto de requisitos de aceitabilidade e validade da relação processual, que em si considerada é um meio e forma, pela qual é exercido direito de ação legislativa.

Em sentido semelhante, a didática lição de Galeno Lacerda¹ a respeito dos pressupostos processuais:

¹ LACERDA, Galeno. *Despacho saneador*. Porto Alegre: Livraria Sulina, 1953, p. 60.

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'

Se, na ordem ontológica, o direito abstrato de ação precede a relação processual e é causa eficiente do processo jurisdicional de conhecimento, no plano lógico a investigação do juiz deve iniciar-se pelo exame dos requisitos processuais, porque genéricos à boa constituição do processo e à sua adequação à lide, para, só após, descer a investigar as condições da ação, específicas para o caso concreto. Seguiremos a ordem lógica, que é a do juízo de saneamento. Quais são os pressupostos processuais? Apresentam-se sob dois aspectos: 1º) como requisitos subjetivos – competência e insuspeição do juiz, e capacidade das partes; 2º) como requisitos objetivos – a) extrínsecos à relação processual: inexistência de fatos impeditivos; b) intrínsecos: subordinação do procedimento às normas legais

Não pode, assim, haver dúvida de que o Processo Legislativo (enquanto ramo que deriva da própria ciência processual) é composto tanto de um **procedimento**, abrangendo a totalidade dos atos e condutas dos sujeitos processuais executadas sucessivamente, mas também como relação jurídica, isto é, como a totalidade das relações processuais (entendidas como conjunto de direitos, deveres, faculdades e pretensões) existentes entre aqueles que nele atuam.

Enxerga-se, por isso, que os pressupostos processuais dizem respeito à validade da relação jurídico-processual legislativa, e que, assim, diz respeito ao modo de exercício da atividade legislativa entendida, então, enquanto mecanismo destinado a assegurar o respeito formal às garantias mínimas afetas a criação de proposições normativas, das quais as leis são meras espécies.

Lembre-se que o Poder Legislativo deve observar tais requisitos independentemente de qualquer consideração sobre a existência real ou hipotética da pretensão de direito material nela contida, entendida esta última como a vontade política de converter em comandos obrigatórios a todo e qualquer cidadão e ao próprio poder público o conteúdo jurídico explicitado na proposta de lei enviada à Câmara Municipal.

Dito isso, tem-se que como regra geral, todo projeto de lei prende-se, basicamente, a 03 (três) pressupostos processuais que, então, se impõe previamente a análise de seu conteúdo, notadamente, a) competência do Município para legislar sobre o tema; b) Iniciativa legislativa e c) Quórum de Aprovação da proposta.

Entretanto, casos há em que a C.F.R.B ou a Lei criam condicionantes para que os devidos legitimados possam exercer, plenamente, seu direito à ação legislativa.

Citam-se, aqui, a propósito, 02 (dois) exemplos.

O 1º(primeiro) cinge-se a proposta legislativa destinada à instituição de incentivos fiscais que, por determinação constitucional, atrai a incidência, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT instituído pela do Emenda Constitucional 95/2016.

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'

Com efeito, tal disposição constitucional estabeleceu um **pressuposto processual LEGISLATIVO** como requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais.

Em verdade, por expressarem medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, tais requisitos são dirigidos a todos os entes subnacionais de cada um dos níveis federativos hoje existentes.

Nota-se, a propósito, que as disposições constantes do art.113 da C.F.R.B vem assim explicitadas, *litteram*:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro

Nesse norte, para que a proposta legislativa contendo esse conteúdo venha a tramitar no interior desta Casa de Leis, podendo vir a ser pautada pelo Plenário, ela deve vir INSTRUÍDA com a estimativa de impacto orçamentário (seja em seu início seja no âmbito de sua tramitação).

Não se tem dúvida, assim, que a necessidade de **juntada** desse documento configura-se num **verdadeiro condicionamento** criado pelo Constituinte em desfavor daqueles que tencionem iniciar o debate legislativo relacionado a essa temática.

O 2º(segundo) exemplo aqui utilizado é a necessidade de COMPROVAÇÃO de subscrição dos projetos de lei de iniciativa popular por intermédio de um **quórum mínimo de cidadãos**.

Tal requisito, fixado pelo Poder Constituinte, deve necessariamente, acompanhar a proposta legislativa para que sua tramitação possa ser concluída, pra que, assim a matéria tenha condições de ser Apreciada pelo Legislativo.

Nota-se, ademais, que tal requisito INDEPENDENTE do conteúdo da proposta a ser apreciada e liga-se, essencialmente, a POSSIBILIDADE da matéria tramitar nesta Casa de Leis, reafirmando-se por isso a diferença entre o direito material discutido e o direito processual legislativo.

Todas essas ponderações criam a premissa necessária a conclusão aqui adotada, notadamente, de que o Poder Constituinte fixou requisitos ADICIONAIS aos requisitos formais genéricos necessários a tramitação de todo e qualquer projeto de lei.

Dessa feita, observar-se-á SE foram cumpridos, ou não, CADA um dos requisitos legais e constitucionais necessários à tramitação da referida **proposta legislativa**.

II.1 – INICIATIVA DO PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS



Nesse capítulo, informa-se que acerca da iniciativa de projetos de Lei contendo as Diretrizes Orçamentárias o artigo 165, inciso II e § 1º da Constituição Federal assim dispões, *in verbis*:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

II - as diretrizes orçamentárias;

(...)

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Importante mencionar que a iniciativa legislativa integra o patrimônio jurídico daqueles que a detém porque, em verdade, tal prerrogativa funciona como espaço de atuação própria outorgado a seus titulares e que pode, inclusive, ser tutelado judicialmente pelas distintas vias processuais caso haja risco ao seu exercício.

Assim, constata-se que inexistente vício de iniciativa no âmbito da presente proposição legislativa, visto que cabe ao Poder Executivo Municipal apresentá-la ao Poder Legislativo, nada havendo que se apontar neste particular já que o presente projeto de lei se inicia pelas mãos do Poder Executivo.

II.2 DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA

Cumpra desde logo asseverar que a matéria tratada no Projeto de Lei em questão é iminente de interesse local (CF, art. 30, I), como sendo aquele que diz predominantemente respeito aos indivíduos que residem nos limites do Município ou que neles têm negócios jurídicos, enquanto sujeitos à ordem jurídica municipal.

Neste sentido, no RE 313060/SP, a Ministra Ellen Gracie Northfleet, DJ de 24/02/06, se manifesta no sentido de que:

A competência constitucional dos Municípios de legislar sobre assuntos de interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição de competências, atribua à União e aos Estados.

No mesmo passo, CRETELLA JÚNIOR²

O Município está situado dentro do Estado, o qual por sua vez situado dentro do País, que é a união indissolúvel dos Estados-Membros, e não há antinomia entre interesses locais e interesses gerais.

²CRETELLA JUNIOR, José Comentários à Constituição de 1988. v. IV, p. 1.889.



O traço que torna diferente o interesse local do interesse geral é a predominância, jamais a exclusividade."

Assim, da competência local (municipal) se encontra estampada no art. 1º, que incluiu os municípios como entes da federação, bem como o art. 29, caput, que estabeleceu a sua autonomia administrativa, legislativa e orçamentária, financeira e contábil, inclusive e neste caso, mediante controle externo pela Câmara, auxiliada pelo Tribunal de Contas e, controle interno pelo próprio município (art. 31), todos da Carta Política Federal.

Portanto, e porque a proposta legislativa cuida de tema afeto à Autonomia Financeira do Município, conclui-se, que a matéria tratada no Projeto de Lei em análise é de competência local inequívoca.

II.3 DO PRAZO PARA ENVIO DA PROPOSTA LEGISLATIVA

O 3º(terceiro) pressuposto processual para a tramitação da proposta legislativa em questão também foi cumprido já que o projeto de Lei em epígrafe DEVERIA ter sido enviado ao Poder Legislativo ATÉ o último dia do mês de Maio/2025, o que se afirma com lastro e fundamento no artigo 1º do ADCT contido na atual Lei Orgânica Municipal.

Consigne-se, por necessário, que tal prazo foi CUMPRIDO pelo Poder Executivo na exata medida em que a citada proposta legislativa foi enviada a esta Casa de Leis no dia 30/05/2025.

Assim, e porque cumprido tal prazo legal por parte do titular da iniciativa legislativa, nada há que se observar ou ressaltar quanto a este ponto.

II.4 – DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO DA LDO

Início esse tópico lembrando que o devido processo legislativo é uma derivação, um corolário e assim uma verdadeira faceta, da Cláusula Constitucional do devido processo legal cujas origens remontam a Magna Carta Inglesa, pelos idos de 1215.

E quando ausente expressa menção constitucional nesse sentido, não cabe ao legislador submeter outras matérias a votação por meio desse instituto jurídico, exatamente porque ampliação da reserva de lei complementar *por determinação de OUTROS entes que não a C.F.R.B.* limita, e assim, *desconfigura o modelo* desenhado pela Constituição Federal.

Isso porque como o quórum de aprovação das Leis Ordinárias exige maioria simples de votos (embora deva haver maioria absoluta dos membros do Parlamento para o início da sessão), a aprovação das Leis Complementares torna necessária a aprovação

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 proposta pela maioria qualificada em sua modalidade absoluta (artigo 69 da Constituição Federal).

Assim, deve-se fazer a constatação de que a Reserva de Lei Complementar é uma derivação do Princípio da Separação dos Poderes já que por meio dela o Executivo deve realizar um esforço político adicional para conseguir obter a maioria parlamentar suficiente e necessária a aprovação de seu projeto de governo, engendrado, dentre outras formas, pela aprovação das Leis já que as Leis refletem, em última análise, o modo pelo qual o grupo político dominante faz implementar sua agenda.

Dessa feita, a Reserva de Lei Complementar afeta o equilíbrio de forças entre Parlamento e Executivo justamente porque sua obrigatoriamente impõe ao Executivo um dever específico perante o Parlamento, notadamente, o de obter uma maioria parlamentar não exigível para a aprovação dos projetos de lei ordinária.

Importante ressaltar, então, que APENAS a C.F.R.B pode mitigar o Princípio da Separação dos Poderes ou criar posições de maior ou menor força de um Poder para com o outro porque se assim não fosse CADA um dos 5.500 (cinco mil e quinhentos) municípios teria regras distintas sobre o inter-relacionamento de seus Poderes de sorte que tal quadro inviabilizaria, por completo, o arranjo básico pensado pelo Constituinte para a manutenção do equilíbrio entre os Poderes da República.

A Isso se acrescenta a constatação de que é a C.F.R.B. a fonte de TODO o Poder Político não havendo discricionariedade para o Legislador Infraconstitucional criar novas hipóteses de mitigação dessas regras que afetam o espaço de poder de cada um dos Poderes.

Lembre-se que regras constitucionais ESPECÍFICAS não podem ser ampliadas porque, em última análise, elas refletem o disciplinamento de relações jurídicas pontuais que fogem da racionalidade geral que guia o assunto relacionado à tramitação legislativa.

Como bem apontado pelo Min. Cezar Peluso em seu voto na ADI 4298-MC, *in verbis* :

"(...) não é lícito, senão contrário à concepção federativa, jungir os Estados-membros, sob o título vinculante da regra da simetria, a normas ou princípios da Constituição da República cuja inaplicabilidade ou inobservância local não implique contradições teóricas incompatíveis com a coerência sistemática do ordenamento jurídico, com severos inconvenientes políticos ou graves dificuldades práticas de qualquer ordem, nem com outra causa capaz de perturbar o equilíbrio dos poderes ou a unidade nacional. A invocação da regra da simetria não pode, em síntese, ser produto de uma decisão arbitrária ou imotivada do intérprete." (ADI 4298 MC, Relator Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 7/10/2009, DJe 27/11/2009)

Dito isso, tem-se que NÃO se localizou na C.F.R.B qualquer quórum legislativo específico de aprovação para a aprovação do PPA de modo que a falta de regra



constitucional particular sobre o tema, ele deve ser votado e aprovado por maioria SIMPLES segundo o rito processual das Leis Ordinárias.

II.5 – DA REALIZAÇÃO DA AUDIÊNCIA PÚBLICA

Neste capítulo, observa-se que para que o PPA tenha condições de tramitar, a C.F.R.B. secundada pelo Estatuto das Cidades cria MAIS um requisito adicional para que a proposta legislativa possa caminhar, notadamente, a realização de **AUDIÊNCIA PÚBLICA**.

Trata-se, aqui, de um ESPECÍFICO pressuposto processual de votação da matéria.

E objetivando cumprir o disposto no art. 48, da Lei Complementar nº 101/00 – LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal e 44 do Estatuto das Cidades, a VOTAÇÃO da Lei de Diretrizes Orçamentárias DEVE ser precedida da realização de Audiência Pública.

Portanto, e porque fora realizada a audiência pública relativa ao Projeto de Lei em questão e de modo PRÉVIO ao encaminhamento da proposta legislativa para a votação, tem-se que tal requisito fora cumprido, não havendo qualquer objeção ou observação a ser quanto ao ponto.

II.6 – ANÁLISE DA PRESENÇA DOS ANEXOS EXIGIDOS PELA LRF -

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

Nesse particular deve-se lembrar que os Anexos que instruem a proposta legislativa já foram descritos no capítulo 1 da presente e atendem as determinações do artigo ~~4º~~^{51º} 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.

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'

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.

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** 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** 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 específico**, o que demonstra o cumprimento do **art.4º §2º inciso V** da LRF.

Igualmente, encontra-se cumprido o **4º §2º inciso VI** da LRF já que o Poder Executivo incluiu na presente proposta legislativa o **Demonstrativo de Riscos Fiscais**.



Dessa feita, nota-se que o Poder Executivo deu cumprimento a TODOS os requisitos legais e constitucionais necessários para que a presente proposta legislativa pudesse tramitar nesta Casa de Leis não havendo qualquer observação a ser feita no ponto.

III. 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 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 51/2025-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.



IV – 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.

Dessa feita, a escolha quanto aos temas submetidos a esse maior rigor procedimental, por sua vez, não foi feita a esmo ou descriteriosamente, mas, segundo a doutrina³,

Decorre de um juízo de conveniência do constituinte acerca da importância político-social atribuída a tais matérias e da necessidade de segurança e estabilidade jurídicas

Não a toa, aliás, em tema de processo legislativo, as normas Estaduais e Municipais devem observância cogente à sistemática ditada pela Constituição Federal justamente porque o Constituinte QUER que apenas suas regras fundamentais sobre o Processo Legislativo sejam cumpridas.

Gize-se que nos casos de Reserva de Iniciativa, a própria C.F.R.B. concede ao Chefe do Executivo um poder ESPECÍFICO não compartilhado com o Legislativo, notadamente, o de escolher o melhor momento para começar e fazer tramitar o debate político relacionado a determinado tema de seu interesse.

Citam-se, ainda, as regras relacionadas ao Poder do Parlamentar Emendar o Projeto de Lei de Iniciativa Reservada do Executivo.

Com efeito, as regras relacionadas a essa possibilidade LIMITAM o modo pelo qual o Parlamentar pode PARTICIPAR desse debate legislativo porque CONDICIONAM sua possibilidade de instituir modificações na proposta de lei que será votada.

É que, como se sabe, a regra geral trazida pela C.F.R.B. é que INEXISTE qualquer condição prévia a ser cumprida pelo Parlamentar para que o eventual projeto de lei possa ser emendado.

Assim, a imposição de CONDIÇÕES a serem cumpridos pelo Parlamentar para que ele possa tomar parte no debate legislativo -se em verdadeiras EXCEÇÕES ao seu poder geral de atuar no conjunto de atos e fatos que redundam na edição da lei.

Afinal, as citadas EXCEÇÕES ao seu poder geral de participação no debate legislativo aplicam-se APENAS a algumas situações pontualmente previstas pela C.F.R.B. e que se explicam pela necessidade de haver, nesses casos, uma maior previsibilidade e

³ **BARCELLOS**, Ana Paula de. Curso de direito constitucional. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

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'

confiabilidade necessárias à adequada normatização de determinadas questões de especial relevância econômica, social ou política.

Por isso, e seguindo a mesma linha de fundamentação acima exposta, tem-se igualmente, que NÃO podem ser ampliadas as hipóteses em que são criadas CONDIÇÕES para que o Parlamentar possa emendar determinados projetos de lei, porque eventual ampliação dessas circunstâncias acabaria colocando o Parlamentar em situação de fragilidade ou de limitação a sua atuação preconizada pelo Poder Constituinte .

Dessa feita, deve-se observar que a jurisprudência do STF construiu 2(duas) condicionantes a serem cumpridas para que o Parlamentar possa oferecer EMENDAS a projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo, notadamente, **i)Pertinência Temática** e **ii)Ausência de AUMENTO de Despesa** (ou criação de Despesa MAIOR do que aquela que já consta do projeto de lei em questão).

Da leitura destas **Emendas Impositivas** apresentadas, tem-se que NENHUMA delas ocasiona o aumento de despesa.

Com efeito, a **Emenda 01(um)** impõe que na LDO sejam destinados valores à promoção da *revitalização do Campo Distrital Benedito de Jesus Albuquerque, também conhecido como Pé de Vento* SEM acrescentar qualquer despesa ao Executivo, de modo que trata-se de modificação LÍCITA na LDO porque, igualmente, indica a FONTE de custeio dessa despesa SEM modificar qualquer previsão de gasto público projetada pelo Poder Executivo.

Já a **Emenda 02 (dois)** destina-se a garantia de meios para viabilizar a aquisição de *veículo adequado para atendimento do departamento de Zoonoses* SEM acrescentar qualquer despesa ao Executivo, de modo que trata-se de modificação LÍCITA na LDO e que, igualmente, indica a FONTE de custeio dessa despesa SEM modificar qualquer previsão de gasto público projetada pelo Poder Executivo.

Por sua vez a **Emenda 03 (três)** destina-se a garantia de meios para viabilizar a *execução do programa acima mencionado, aumentando a oferta de exames preventivos voltados a saúde da Mulher*, como forma de se prevenir doenças diversas, principalmente as oncológicas SEM acrescentar qualquer despesa ao Executivo, de modo que trata-se de modificação LÍCITA na LDO e que, igualmente, indica a FONTE de custeio dessa despesa SEM modificar qualquer previsão de gasto público projetada pelo Poder Executivo.

E a **Emenda 04 (quatro)** destina-se a garantia de meios para *assegurar a inclusão no programa de trabalho de 2026 a 2029, a ampliação dos recursos destinados para a entidade APAE de São Roque* SEM acrescentar qualquer despesa ao Executivo, de modo que trata-se de modificação LÍCITA na LDO e que, igualmente, indica a FONTE de custeio dessa despesa SEM modificar qualquer previsão de gasto público projetada pelo Poder Executivo.

Naturalmente, toda e qualquer Emenda Parlamentar APENAS garante que o Poder Executivo DEVERÁ encaminhar tal dinheiro a *APAE* sem, contudo, impor que tal

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 | **Site:** www.camarasaoroque.sp.gov.br

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

dinheiro seja encaminhado CASO a referida entidade NÃO cumpra os requisitos legais para tanto.

É dizer: A Emenda Parlamentar em questão APENAS garante que dentro do Orçamento Municipal sendo que a entrega deste dinheiro a APAE é sempre condicionada ao atendimento de uma série de outros requisitos legais cujo cumprimento e fiscalização encontram-se dentro da competência do Poder Executivo.

Já a **Emenda 05 (cinco)** destina-se a garantia de meios para viabilizar a inclusão, no programa de trabalho de 2026 a 2029, de meios para promover as atividades de esporte e lazer no município através de parceria com a associação AMEAS, de modo que trata-se de modificação LÍCITA na LDO e que, igualmente, indica a FONTE de custeio dessa despesa SEM modificar qualquer previsão de gasto público projetada pelo Poder Executivo.

Naturalmente, toda e qualquer Emenda Parlamentar APENAS garante que o Poder Executivo DEVERÁ encaminhar tal dinheiro a AMEAS sem, contudo, impor que tal dinheiro seja encaminhado CASO a referida entidade NÃO cumpra os requisitos legais para tanto.

É dizer: A Emenda Parlamentar em questão APENAS garante que dentro do Orçamento Municipal sendo que a entrega deste dinheiro a AMEAS é sempre condicionada ao atendimento de uma série de outros requisitos legais cujo cumprimento e fiscalização encontram-se dentro da competência do Poder Executivo.

E a **Emenda 06 (SEIS)** destina-se a *garantir a aquisição de um equipamento de Ultrassom, destinado ao Hospital Santa Casa, com a finalidade de aumentar a oferta de exames preventivos e de diagnósticos aos munícipes* SEM acrescentar qualquer despesa ao Executivo, de modo que trata-se de modificação LÍCITA na LDO e que, igualmente, indica a FONTE de custeio dessa despesa SEM modificar qualquer previsão de gasto público projetada pelo Poder Executivo.

Naturalmente, toda e qualquer Emenda Parlamentar APENAS garante que o Poder Executivo DEVERÁ encaminhar tal dinheiro a *Santa Casa* sem, contudo, impor que tal dinheiro seja encaminhado CASO a referida entidade NÃO cumpra os requisitos legais para tanto.

É dizer: A Emenda Parlamentar em questão APENAS garante que haja dinheiro a ser destinado a Santa Casa dentro das Diretrizes Orçamentárias Municipais, sendo que a entrega deste dinheiro a Santa Casa é sempre condicionada ao atendimento de uma série de outros requisitos legais cujo cumprimento e fiscalização encontram-se dentro da competência do Poder Executivo.

Por sua vez, a **Emenda 07 (sete)** destina-se assegurar que haja meios para aumentar a ampliar o número de **atendimentos de Fisioterapia** pela Municipalidade no programa de trabalho de 2026 a 2029.

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'

Nota-se, então, que SEM acrescer qualquer despesa ao Executivo trata-se de modificação LÍCITA na LDO e que, igualmente, indica a FONTE de custeio dessa despesa SEM modificar qualquer previsão de gasto público projetada pelo Poder Executivo.

De igual modo a **Emenda 08 (oito)** destina-se a corrigir no projeto de Lei a denominação, a quantidade total e a meta por exercício, conforme proposta enviada inicialmente ao Executivo SEM acrescer qualquer despesa ao Executivo, de modo que trata-se de modificação LÍCITA na LDO e que, igualmente, indica a FONTE de custeio dessa despesa SEM modificar qualquer previsão de gasto público projetada pelo Poder Executivo.

Escrutinando, agora, a **Emenda 09 (Nove)** tem-se que ela foi retirada do sistema sendo dispensável sua análise jurídica justamente porque seu conteúdo não será debatido e submetido à votação dos doutos vereadores.

Passando ao estudo da **Emenda 10 (Dez)**, tem-se que ela assegura no programa de trabalho de 2026, meios para garantir a manutenção da referida unidade escolar, com foco reforma do muro de fechamento da EMEF **José Luiz Pinto** considerando a preservação estrutural do referido prédio público.

Vê-se que tal modificação na peça NÃO acresce qualquer despesa ao Executivo, de modo que trata-se de modificação LÍCITA na peça das Diretrizes Orçamentárias e que, igualmente, indica a FONTE de custeio dessa despesa SEM modificar qualquer previsão de gasto público projetada pelo Poder Executivo.

Nessa confluência, a **Emenda 11 (onze)** assegura no programa de trabalho de 2026, meios para garantir a manutenção da referida unidade escolar, com foco reforma do muro de fechamento da EMEF **Regina Nunes de Godoy** considerando a preservação estrutural do referido prédio público e NÃO acresce qualquer despesa ao Executivo, de modo que trata-se de modificação LÍCITA na peça legislativa das Diretrizes Orçamentárias.

Já a **Emenda 12 (doze)**, assegura no programa de trabalho de 2026, meios para garantir a manutenção da referida unidade escolar, com foco reforma das cadeiras longarinas localizadas no auditório da EMEF **Dr. Rabindranath Tagore dos Santos Pires** considerando a preservação estrutural do referido bem público.

Vê-se que tal modificação promovida na Lei de Diretrizes Orçamentárias NÃO acresce qualquer despesa ao Executivo, de modo que trata-se de modificação LÍCITA na peça das Diretrizes Orçamentárias e que, igualmente, indica a FONTE de custeio dessa despesa SEM modificar qualquer previsão de gasto público projetada pelo Poder Executivo.

Por sua vez a **Emenda 13 (treze)**, assegura no programa de trabalho dos exercícios de 2026 a 2029, meios para garantir a execução do programa acima mencionado, aumentando o auxílio da parceria, especificamente, com a entidade Instituto PLENUS de São Roque.



V – 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.

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 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, 26 de junho de 2025.

Gabriel Nascimento Lins de Oliveira

Procurador Jurídico

OAB/SP 333.261

Matrícula nº 392-1