



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Birigui – 2 de outubro de 2025.

Parecer: 166/2025

Solicitante: Reginaldo Fernando Pereira

Presidente da Câmara Municipal de Birigui

Assunto: Projeto de Lei 128/2024 – “ESTIMA A RECEITA E FIXA A DESPESA DO MUNICÍPIO DE BIRIGUI-SP PARA O EXERCÍCIO DE 2026”.

Senhor Presidente:

Conforme determinado por Vossa Excelência, estamos enviando parecer sobre o projeto em epígrafe, de autoria do Executivo Municipal que estima a receita e fixa a despesa do Município de Birigui - SP para o exercício de 2026. Projeto registrado no Protocolo Geral desta Casa sob número 2779/2025, em 30 de setembro de 2025. Despachado para parecer em 2 de outubro de 2025. Recebido para parecer em 2 de outubro 2025.

I – Do Projeto.

Projeto de lei que estima a receita e fixa despesas para o ano de 2026 como elencado na ementa do respectivo projeto de lei, com realização de audiência pública em 25 de setembro de 2025, mecanismo este fundamental para aprimorar o processo democrático em relação as necessidades que o município possui e alocação dos respectivos recursos de acordo com o artigo 44, da Lei nº 10.257/01 – Estatuto das Cidades e artigo 48, §1º, I, da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, que determina o uso de transparência em relação a gestão fiscal com a necessidade

Câmara Municipal de Birigüi - SP
PROTOCOLO GERAL 3306/2025
Data: 14/11/2025 - Horário: 09:28
Legislativo - PARJU 166/2025



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

da participação popular, pois é de interesse primário do poder público a elaboração do orçamento para atendimento das demandas da coletividade.

Ainda pode ser elencado o artigo 1º, § único, da Constituição Federal, pela qual a participação direta da população na formulação do orçamento municipal é um dispositivo de ativação do princípio democrático, através do qual a população, escolhe, livremente a maneira e forma de aplicação das receitas públicas, direcionando-as de acordo com suas principais necessidades.

Lei nº 10.257/01 – Estatuto das Cidades:

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 48. 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; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. § 1º A transparência será assegurada também mediante: I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Constituição Federal:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (....) **Parágrafo único.** Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Nas considerações é mencionado a estima de Receita e fixa a Despesa em R\$ 767.171.000,00 (setecentos e sessenta e sete milhões, cento e setenta e um mil reais) e compreende o Orçamento da Administração Direta e Indireta do município de Birigui. A descrição das estimativas de receita de acordo com as considerações se faz da seguinte maneira:

Receita da ADMINISTRAÇÃO DIRETA, no valor total de R\$ 639.065.000,00 (seiscentos e trinta e nove milhões e sessenta e cinco mil reais), a estimativa é composta com o seguinte desdobramento.

1 - Receita de Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria estimada em R\$ 161.893.000,00 representa 25,33% do total estimado, pois procurou-se ficar dentro dos limites da capacidade tributária dos munícipes contribuintes.

2 - Receita de Contribuições, composta principalmente pela contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública, estimada em R\$ 14.580.000,00 representa apenas 2,28% do total estimado.

3 - Receita Patrimonial, estimada em R\$ 2.544.003,00 que atinge apenas 0,40% do total estimado, é decorrente, quase na sua totalidade, da



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

rentabilidade de valores mobiliários (aplicações financeiras) a serem alcançados dentro do próprio exercício.

4 - Receita de Serviços, estimada em R\$ 52.035.000,00 que representa 8,14% da estimativa total, reflete ainda a preocupação em não onerar os contribuintes do Município.

5 - Transferências Correntes, com o índice de 61,57% do total da proposta orçamentária, estimada em R\$ 393.472.997,00, se constituem na base principal de fontes de receitas do orçamento, refletindo o atual sistema tributário nacional. Este total é representado por dois valores principais: o FPM (Fundo de Participação dos Municípios) e o ICMS (Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços), e outros tributos de menor valor, arrecadados pela União e pelo Estado e repassados ao Município, bem como repasses obrigatórios para manutenção dos serviços de educação e saúde e ainda, expectativas de repasses através de convênios celebrados com as esferas acima citadas.

6 - Sob o título de Outras Receitas Correntes representa apenas 0,73% do total da receita, estimado em R\$ 4.635.000,00. Essas receitas se constituem de multas previstas em legislação, indenizações e outras receitas diversas.

7 - Receitas de Capital representam 1,55% do total da receita, estimado em R\$ 9.905.000,00. Constituída da previsão de Transferências de Capital oriundas de repasses do Estado e da União.

Somando-se chega-se ao valor estipulado no projeto de lei de R\$ 639.065.000,00 (seiscentos e trinta e nove milhões e sessenta e cinco mil reais), em relação à administração direta do município, aumento de





Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

aproximadamente R\$ 40.000.000,00 (quarenta milhões de reais), conforme comparação com o projeto de lei nº 137/24.

O artigo 2º, determina para o poder Legislativo o valor de R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais), para o poder Executivo R\$ 586.720.000,00 (quinhentos e oitenta e seis milhões e setecentos e vinte mil reais), à administração indireta, sendo a Fundação Municipal de Ensino de Birigüi – FATEB, com valor de R\$ 2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais), para o Instituto de Previdência de Birigüi – Birigüiprev, com valor de R\$ 34.845.000,00 (trinta e quatro milhões e oitocentos e quarenta e cinco mil reais).

Em seu § 1º, o artigo 2º, determina a discriminação que será as fontes de arrecadação do executivo municipal como tributos, rendas, receitas correntes e receitas de capital, estando discriminado em quadros comparativos, § 2º, as despesas devidamente discriminadas.

A administração pública indireta vem estabelecida nos § 3º e 4º, sendo o Instituto de Previdência Municipal – Birigüiprev e a Fundação Municipal de Ensino – FATEB, respectivamente.

O artigo 5º, autoriza os poderes Executivo e Legislativo, bem como à administração indireta à abrir créditos adicionais suplementares, entre programas e ações por decreto, até 20% (vinte por cento) da despesa fixada no orçamento.

Ainda o § único, do artigo 5º, determina de qual maneira poderá ser utilizado a abertura de créditos adicionais suplementares como anulação total ou parcial de dotações orçamentárias, incorporação de superávit financeiro, excesso de arrecadação e operação de crédito.



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Os poderes Executivo e Legislativo, conforme o artigo 6º, ficam autorizados por decreto ou ato da Mesa respectivamente a desdobrarem as dotações do orçamento de 2.026, em quantas fontes de recursos forem necessários, segundo proposta do projeto AUDESP do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, bem como reintegrá-las quando necessário desde que preservado o valor global de cada dotação.

Os projetos só serão executados como determina o artigo 7º, quando os seus respectivos recursos estiverem dentro do fluxo de caixa, decorrentes da União ou do Estado, através de transferências voluntárias.

Projeto em seu artigo 8º, autoriza durante o exercício de 2.026, operações de crédito para financiamento de programas que o presente projeto priorizar, ou ainda antecipação de receita até o limite de acordo com o ordenamento jurídico. Artigo 9º autoriza o poder Executivo a realizar alterações nos anexos do PPA e da LDO no que couber.

Para melhor entendimento segue quadro comparativo em relação ao orçamento do ano de 2025:

Destinação	Ano 2025	Ano 2026
Câmara Municipal	14.000.000,00	15.000.000,00
Gabinete do Prefeito e Dependências	3.320.000,00	3.350.000,00
Secretaria Municipal de Governo	2.455.000,00	2.628.000,00
Secretaria Municipal de Administração	15.680.000,00	15.854.000,00

ASSINADO DIGITALMENTE
FERNANDO BAGGIO BARBIERE

A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
<http://serpro.gov.br/assinador-digital>

SERPRO



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Secretaria Municipal da Casa Civil		1.648.000,00
Secretaria Municipal de Planejamento e Finanças	54.269.000,00	52.878.000,00
Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos	3.710.000,00	3.188.000,00
Secretaria Municipal de Segurança Pública	15.085.000,00	16.618.000,00
Corpo de Bombeiros e Dependências	1.574.000,00	1.660.000,00
Secretaria Municipal de Assistência Social	22.704.000,00	25.210.000,00
Secretaria Municipal de Saúde	150.791.000,00	155.601.000,00
Secretaria Municipal de Educação	183.095.000,00	194.198.000,00
Secretaria Municipal de Obras	10.579.000,00	15.410.000,00
Secretaria Municipal de Serviços Públicos	35.798.000,00	36.399.000,00
Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico	2.415.000,00	2.437.000,00
Secretaria Municipal de Esportes	3.804.000,00	4.030.000,00
Secretaria Municipal de Meio Ambiente	33.344.000,00	41.631.000,00



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Secretaria Municipal de Cultura e Turismo	3.686.000,00	3.400.000,00
Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana	5.337.000,00	4.860.000,00
Secretaria Municipal de Tributação e Fiscalização	5.379.000,00	5.720.000,00
Transferência Intragovernamental - BIRIGUIPREV	26.000.000,00	34.845.000,00
Transferência Intragovernamental - FATEB	2.375.000,00	2.500.000,00
TOTAL:	595.400.000,00	639.065.000,00

Relação de anexos que integram a lei orçamentária para o exercício de 2026, juntado fl. 10, discriminando a relação de anexos, fl. 11, discriminação dos anexos da administração pública direta, fls. 12/20, relação de unidades orçamentárias discriminadas, fls. 20/30, discriminação de receitas orçamentárias de acordo com o artigo 8º, da Lei nº 4.320/64 – Lei do Orçamento.

Segue juntada de documentos, fls. 32/33, conforme artigo 2º, § 1º, II, da Lei nº 4.320/64, 33/36, artigo 8º, da Lei do Orçamento, fls. 37/64, artigo 2º, § 2º, II, fls. 65/ 74, artigo 2º, § 2º, I, fls. 76/81, artigo 2º, § 2º, II, fls. 82/ 112, quadro de detalhamento de despesas de acordo com o artigo 2º, § 2º, II, fls.113/ 116, artigo 2º, § 1º, IV, da Lei nº 4.320/64.

Seguindo, fls. 116/126, artigo 8º, fls.127/128, artigo 2º, § 1º, II, fls. 129/160, artigo 8º, fls.161/162, artigo 2º, § 1º, IV, fls. 166/169,



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

artigo 4º, fls. 170/171, artigo 22, fls. 172/173, artigo 8º, § 1º, fls. 174/177, artigo 8º, fls. 178/179, artigo 2º, § 1º, II, fls. 179/183, artigo 8º, fls. 184/189, artigo 2º, § 1º, IV, § 2º, III, fls. 190/191, artigo 22, fls. 193, artigo 8º, § 1º, fls. 194, artigo 8º, fls. 195, artigo 2º, § 1º, II, fls. 196, artigo 2º, § 1º, I.

Prosseguindo, fls. 197/198, artigo 8º, fl. 199/203, artigo 2º, § 1º, IV, § 2º, III, fls. 204/205, artigo 22, fl. 206/232, conforme artigo 8º, § 5º, da Lei nº 4.320/64 e artigo 4º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, fls. 233/294, artigo 2º, § 2º, II, fls. 296, artigo 4º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, fl. 296, artigo 4º, § 2º, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Continuando em relação aos documentos juntados, fl, 297, artigo 2º, § 1º, II, artigo 8º, § 1º, 298, artigo 2º, § 1º, II, fls. 299/325, artigo 8º, fls. 326/382, artigo 8º, § 1º, da Lei nº 4.320/64 – Lei do Orçamento.

Documentos de demonstrativos de receitas segundo as categorias econômicas fls. 20/31, demonstrativo de receita/despesa – categoria econômica anexo 1, fls. 32/33, natureza de despesa anexo 2-consolidação geral, fls. 34/35, demonstrativo de despesa por programa de trabalho anexo 6, fls. 36/65, plano de aplicação do orçamento 2026, Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS, fl. 66.

Ainda de acordo com os documentos juntados, Fundo Municipal da Criança e do Adolescente – FMDCA, fl. 67, Fundo Municipal do idoso – FMI, fl. 68, Fundo Social de Solidariedade – FSS, fl. 69, Fundo Municipal de Saúde – FMS, fl. 70, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e da Valorização dos Profissionais de Educação – FUNDEB, fls. 71/72, Fundo Municipal do Turismo – FMT, fl. 73, Fundo do Meio Ambiente, fl. 74, Fundo da Patrulha Agrícola, fl. 75.



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Prosseguindo com documentos juntados, demonstrativo de funções, subfunções e programas por projetos, atividades e operações especiais – anexo 7, fls. 76/78, demonstrativo de funções, subfunções e programas conforme vínculo com recursos – anexo 8, fls. 79/82, demonstrativo de despesas por órgãos, unidades e funções – anexo 9, fls. 83/86, detalhamento de despesas do poder Legislativo, fls. 87/88.

Continua, detalhamento de despesas do poder Executivo, fls. 89/92, quadro de detalhamento de despesas, fls. 89/108, detalhamento de despesas Instituto de Previdência do Município de Birigui – BIRIGUIPREV, fls. 109/110, detalhamento de despesas Fundação Municipal de Ensino de Birigui – FATEB, fl. 111, discriminação das dotações por órgão do governo fls. 112/114.

Prosseguindo com a discriminação dos documentos, tabela explicativa da evolução das receitas/despesas, fls. 115/116, Lei Orçamentárias Anual – LOA, ano de 2025, fl. 117, receita orçamentária de acordo com as categorias econômicas, poderes Executivo e Legislativo, fls. 118/125, demonstrativo de receita/despesa, poderes Executivo e Legislativo, fl. 127, sumário geral da receita por fontes e da despesa por funções de governo, fl. 128.

Ainda de acordo com os documentos juntados, natureza da despesa anexo 2, consolidação geral, poderes Executivo e Legislativo, fl. 129/130, natureza de despesa anexo 2, poder Legislativo, fl. 131, natureza de despesa anexo 2, poder Executivo, fls. 132/160, discriminações das dotações por órgão de governo e administração, fls. 161, consolidação de despesas por operação especial, fl. 162, consolidação da despesa por projeto, fl. 164, consolidação da despesa por atividade, fls. 165/166, consolidação da despesa por programa fl. 167, consolidação da despesa por contingência fl. 168.



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Prosseguindo ainda com discriminação dos documentos juntados, despesa total por função fl. 169, despesa total por órgão, fl. 170, tabela explicativa da evolução da receita, fl. 171, tabela explicativa da evolução da despesa, fl. 172.

Observando detalhadamente os documentos juntados, verifica-se que não possui nenhum em relação a renúncia de receitas, anistia, remissões, subsídios, conforme o projeto de lei nº 137/24, fls. 124/128, conforme o artigo 165, § 6º, da Constituição Federal, ressalta-se ainda que na atual sessão legislativa foi aprovado alguns projetos de lei que concederam isenções, assim deve haver juntada de documentos referentes a estimativa de renúncia e a respectiva compensação.

Demonstrativo da administração pública indireta, anexos da Fundação Municipal de Ensino de Birigui – FATEB, fls.172/191, anexos do Instituto de Previdência do Município de Birigui – BIRIGUIPREV, fls.193/204.

Descrição de programas, metas e custos fls.205/ 232, fls. 233/293, demonstrativos de unidades executoras e ações voltadas ao desenvolvimento do programa governamental, fls. 295/296, comparativo de metas fiscais dos três exercícios posteriores e anteriores, fls. 297/325, alterações do PPA, descrições de programas, metas e custos, fls.326/382, demonstrativos de unidades executoras e ações voltadas ao desenvolvimento do programa governamental.

Demonstrativo da administração pública direta, despesas por função, despesas por órgão entre outras discriminadas fls.162/219, alterações da lei de diretrizes orçamentárias de 2025, referente a Lei



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

nº 7435/24, elaboração da lei orçamentária de 2025, fls. 219/351. Alterações dos anexos do PPA – 2021/2025, Lei nº 7067/21, fls. 352/486.

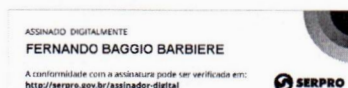
Dessa forma, finalizamos a discriminação dos documentos juntados de duas maneiras, primeiramente nos propomos a fazer a discriminação e demonstrar aos quais artigos os documentos se referem de acordo com a Lei nº 4.320/64, Lei do Orçamento e a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade, posteriormente discriminamos os documentos conforme sua destinação.

Como pode ser conferido os documentos seguem as respectivas leis mencionadas, contendo os anexos solicitados, apenas em relação a isenção que não encontramos o detalhamento e assim se faz necessário a juntada deste documento.

II – Do Orçamento Público Municipal.

O orçamento público municipal compreende tudo o que o Município arrecada, sendo considerado receitas e todas as despesas que possui, as receitas em particular na sua maior parte ocorrem através da arrecadação de tributos, conforme o artigo 9º, da Lei nº 4.320/64 – Lei do Orçamento Público.

O respectivo artigo define que tributo é a receita derivada, instituída pelas entidades de direito público, compreendendo as taxas, impostos e contribuição de melhoria e das leis vigentes de matéria financeira, destinadas ao seu produto ao seu custeio de atividades gerais ou específicas exercidas por essas entidades.





Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

A natureza jurídica do orçamento é autorizativa, sendo que a lei orçamentaria é considerada uma lei temporária, possuindo apesar de sua natureza autorizativa alguns aspectos impositivos, possuindo dessa forma natureza autorizativa com alguns aspectos impositivos, sendo uma lei ordinária, temporária com aspectos financeiros.

As receitas por sua vez se dividem em receitas correntes e receitas de capital, estando expressas no artigo 11, da Lei nº 4.320/64, as correntes são as receitas tributárias, contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinados a atender despesas classificadas como despesas correntes.

Em relação as de capital são as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas, da conversão em espécie, de bens e direitos, recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificadas como de capital e ainda o superávit do orçamento corrente.

No que se refere as despesas pode ser considerado como toda a despesa que o Município tem que pagar, podendo ser de investimento realizado, servidores, fornecedores, juros, tudo que deve ser pago pelo Município é considerado despesa.

Se dividem em despesa corrente que são as despesas de custeio que o Município possui para a implantação de sua respectiva administração pública, conservação, obras de adaptação de bens móveis, manutenção de serviços criados, conforme o artigo 12, § 1º, da Lei nº 4.320/64.

ASSINADO DIGITALMENTE
FERNANDO BAGGIO BARBIERE
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
<http://serpro.gov.br/assinador-digital>





Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

As transferências correntes são dotações para as despesas as quais não corresponda contraprestação em bens ou serviços, inclusive para subvenção e contribuição, destinadas a atender a manutenção de outras entidades de direito público ou de direito privado como estabelece o artigo 12, § 2º, da respectiva lei orçamentária.

Outra espécie de despesa é a de capital que são os investimentos, conforme o artigo 12, § 4º, da Lei nº 4.320/64, são classificadas as dotações para planejamento e execução de obras, inclusive as destinadas a aquisição de imóveis considerados necessários para a sua aquisição, programas especiais de trabalho, aquisições e instalações de equipamentos e materiais permanentes e constituição de capital de empresa, que não sejam de caráter comercial ou financeiro.

Ocorre também as transferências de capital, previstas no artigo 12, § 6º, da Lei 4.320/64, são dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devem realizar, independentemente da contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências em auxílio ou contribuição, segundo derivem diretamente da lei do orçamento ou da lei especial anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública.

O orçamento público é constituído de três leis orçamentárias que são o Plano Plurianual que deverá contemplar os gastos públicos, como a folha de pagamento dos servidores públicos, amortização de dívidas contraídas, gastos como manutenção de serviços públicos, como energia água, os recursos que não forem utilizados poderão serem utilizados para despesa de capital como por exemplo construção de uma escola.



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

É o planejamento do governo municipal pelo prazo de quatro anos, sendo válido sempre no primeiro ano do mandato do chefe do poder executivo subsequente ou em caso de reeleição do mesmo.

Com relação a instituição e arrecadação de tributos pelos municípios o autor Isaac Newton Caneiro ressalta:

Os municípios, entes integrantes da federação, são capazes, nesta condição de operar sua própria atividade arrecadatória e fiscal. Eles são agente capazes de instituir tributos e realizar sua gestão, incluindo assim os processos administrativos e legais necessários para impor sua exigibilidade. (CARNEIRO, 2018, p. 266)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, fixará metas, prioridades para o respectivo ano, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, contém orientação para elaboração da Lei Orçamentárias Anual - LOA, alterações tributárias, autoriza a concessão de qualquer vantagem ou advento da remuneração de servidores, criação de cargos, empregos, funções ou alterações na estrutura da carreira, devendo ter autorização do PPA de acordo com o artigo 4º, da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal e artigo 165, da Constituição Federal.

E a Lei Orçamentária Anual – LOA, que é a lei que trata da execução dos projetos previstos nas diretrizes orçamentárias, objetivos e metas contidos no PPA e das metas e prioridades da LDO, traz a previsão de receita e fixa as despesas, possui como conteúdo orçamento fiscal, de investimento, seguridade social, devendo conter em anexo a contabilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes no anexo de metas fiscais, demonstrativos que trata o artigo 165, § 6º, da CF, medidas de compensação de renúncia de receita, aumento de despesas obrigatórias de



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

caráter continuado, reserva de contingência, possuindo previsão no artigo 5º ao 7º, da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal e artigo 165, III, § 5º, da CF.

Eis jurisprudência nesse sentido:

Apesar da existência de termo final de vigência da CPMF e da DRU [Desvinculação das Receitas da União] (31-12-2007), não seria exigível outro comportamento do Poder Executivo, na elaboração da proposta orçamentária, e do Poder Legislativo, na sua aprovação, que não o de levar em consideração, na estimativa de receitas, os recursos financeiros provenientes dessas receitas derivadas, as quais já eram objeto de proposta de emenda constitucional (PEC 50, de 2007). O princípio da universalidade em matéria orçamentária exige que todas as receitas sejam previstas na lei orçamentária, sem possibilidade de qualquer exclusão. **[ADI 3.949 MC**, rel. min. Gilmar Mendes, j. 14-8-2008, P, *DJE* de 7-8-2009.]

A lei de orçamento introduziu uma série de princípios, passaram a orientar a elaboração e a execução do planejamento financeiro no Brasil. Em matéria orçamentária, entretanto, os princípios têm uma atividade um tanto diferente: em regra, eles servem para explicar o conteúdo da norma demonstrando assim toda a sua força, dentre eles podemos destacar: Princípio da Legalidade no qual a despesa pública deve ser realizada em benefício da lei, assim como os atos da administração pública, os fundamentos deste princípio se encontram no artigo 167, incisos I e II da CF. Princípio da Anterioridade ou Precedência o orçamento deve ser aprovado antes do início das atividades administrativas.

Ainda temos o Princípio da Universalidade, as receitas e despesas de um governo devem estar inicialmente previstas num



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

orçamento, este princípio está assente na Constituição Federal em seu artigo 165, § 5º e § 8º, além da lei nº 4.320/64, em seu artigo 2º, Princípio da Unidade, por esta regra o orçamento é uma única peça, um instituto legal e financeiro que vincula todas as despesas e receitas a programas e objetivos, contemplados na despesa e o Princípio da Exclusividade um orçamento é uma peça que trata da previsão das receitas e designação das despesas, não admitindo uma peça estranha à previsão de receitas e despesas.

O autor Roque Antônio Carraza esclarece em relação ao princípio da legalidade na relação tributária:

Insistimos em que, no campo tributário, o princípio da legalidade, veiculado, em termos genéricos, no art. 5º, II, da CF, teve seu significado e alcance ampliados pelo art. 150, I, do mesmo Diploma Magno. Este dispositivo, ao prescrever não ser dado às pessoas políticas “exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça”, deixou claro que qualquer exação deve ser inusitada ou aumentada não simplesmente com base em lei, não se admitindo, de forma alguma, a delegação ao Poder Executivo da faculdade de instituí-lo ou, mesmo, aumentá-lo.

A lei, em suma, deve indicar todos elementos da norma jurídica tributária, inclusive os quantitativos, isto é, aqueles que dizem respeito à base de cálculo e à alíquota da exação. Enfatizamos que somente a lei pode criar o tributo e redimensionar, para mais, o quantum debeatur.

Portanto, é o Poder Legislativo que determina os rumos da tributação, desde que, entanto, se submeta aos princípios constitucionais que se informam (anterioridade, igualdade, não confisco, capacidade contributiva, respeito à liberdade e à propriedade etc.) e leve em conta o direito fundamental dos contribuintes a uma vida digna (cf. art. 1º, IV, da CF), isto



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

é, que lhes garanta realização pessoal e termos de saúde, alimentação, educação, trabalho, lazer, moradia, cultura, desfrute de um meio ambiente equilibrado e sustentável, e assim avante. (CARRAZA, 2023, p. 212).

Dessa maneira as despesas tanto de custeio da administração pública como de algum tipo de investimento devem estar previstas nas leis orçamentarias, caso contrário deverá ser seguido os artigos 15 e 16 da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, com declaração do ordenador de despesas e estimativa de impacto financeiro.

A principal função de estabelecer um orçamento público é de delimitar a discricionariedade do poder Executivo na aplicação dos recursos públicos, priorizando as principais demandas da população, estabelecendo políticas públicas para a efetivação de direitos fundamentais de toda a coletividade.

III – Da Competência.

Projeto de acordo com os artigos 3º, § 2º, alínea b e 273, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Birigüi, artigo 40, da Lei Orgânica do Município de Birigüi, artigo 174, da Constituição do Estado de São Paulo e artigo 165, da Constituição Federal.

Regimento Interno da Câmara de Birigüi:

Art. 3º - A Câmara tem funções legislativas e de julgamento político-administrativo, exerce atribuições de fiscalização interna e externa, financeira e orçamentária, de controle externo dos atos do Executivo e de assessoramento e pratica atos de administração interna. (...) **§ 2º** - A função de fiscalização, sobre os aspectos contábil, financeiro, orçamentário



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

e patrimonial do Município e das entidades da administração indireta, é exercida com auxílio do Tribunal de Contas do Estado, compreendendo: (...)**b)** acompanhamento das atividades financeiras do Município;

Art. 273 - Leis de iniciativa privativa do Prefeito estabelecerão: **I** - o plano plurianual; **II** - as diretrizes orçamentárias; **III** - os orçamentos anuais. (...)

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração municipal, incluindo as despesas de capital para o exercício subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, dispondo sobre as alterações na legislação tributária.

Lei Orgânica do Município de Birigüi:

Art. 40- Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre: (...) **V** - os planos plurianuais, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais e os créditos suplementares e especiais.

Constituição do Estado de São Paulo:

Artigo 174 - Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão, com observância dos preceitos correspondentes da Constituição Federal: **I-** o plano plurianual; **II** - as diretrizes orçamentárias; **III** - os orçamentos anuais. (...) **3** - até 30 de setembro, de cada ano, o projeto de lei da proposta orçamentária para o exercício subsequente.

Constituição Federal:

Artº. 165 — Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: **I** - O plano plurianual; **II** - As diretrizes orçamentárias; **III** — Os orçamentos anuais. §



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. § 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, 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. (...) § 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

IV – Da Emenda Impositiva.

O artigo 166-A da Constituição Federal é claro quanto a destinação de recursos por emendas impositivas dos parlamentares em relação a **vedação de despesas com pessoal** e encargos sociais relativos a ativos e inativos e pensionistas.

Eis jurisprudência nesse sentido da obrigatoriedade em relação ao estabelecido nas Emendas Constitucionais nº 86/2015 e 100/2019:

Ação direta de inconstitucionalidade contra dispositivos da Constituição do Estado de Roraima, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual (para o exercício de 2020) desse mesmo ente federado. As normas impugnadas estabelecem, em síntese, limites para aprovação de emendas parlamentares impositivas em patamar diferente do imposto pelo art. 166, §§ 9º e 12, da CF/1988, com a redação dada pelas



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Emendas Constitucionais 86/2015 e nº 100/2019, e pelo art. 2º da EC 100/2019. (...) A figura das emendas parlamentares impositivas em matéria de orçamento público, tanto individuais como coletivas, foi introduzida no Estado de Roraima antes de sua previsão no plano federal, que só ocorreu com as ECs 86/2015 e 100/2019. Legislação estadual que dispôs em sentido contrário às normas gerais federais então existentes sobre o tema, o que não é admitido na seara das competências concorrentes. Inexistência de constitucionalidade superveniente no Direito brasileiro. Não bastasse isso, apesar de a Constituição Federal ter passado a prever as emendas parlamentares impositivas em matéria orçamentária, fixou limites diferentes daqueles que haviam sido adotados pelo Estado de Roraima. As normas da CF/1988 sobre o processo legislativo das leis orçamentárias são de reprodução obrigatória pelo constituinte estadual. Aplicabilidade do princípio da simetria na espécie. **[ADI 6.308, rel. min. Roberto Barroso, j. 6-6-2022, P, DJE de 15-6-2022.]**

(....) “A figura das emendas parlamentares impositivas, de execução obrigatória pelo Poder Executivo, conquanto admitida na Constituição Federal após as ECs nº 86/2015 e nº 100/2019, representa exceção à natureza autorizativa da lei orçamentária, subtraindo relevante parcela de atribuições da Chefia daquele Poder, inclusive em termos de planejamento e gestão pública. Representa também exceção à própria regra da iniciativa legislativa do Poder Executivo nessa matéria, conforme previsto no caput do art. 165 da Constituição Federal. Em última análise, o orçamento impositivo é figura que toca no próprio princípio constitucional da separação dos Poderes. **Até por essa razão, sua interpretação e aplicação devem dar-se de forma estrita e cautelosa**”. (grifo nosso)



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Sobre a questão José Afonso da Silva afirma:

As emendas aos projetos de lei do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e serão apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional. Há, porém, distinção em relação a cada um desses projetos. Se se tratar de propostas de emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou a projetos que o modifique, somente podem ser aprovadas caso : (1) sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; (2) indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, que não sejam de dotações para pessoal e de seus encargos, serviço da dívida, transferências tributárias constitucionais para Estados, Distrito Federal e Município; (3) sejam relacionadas com a correção de erros ou omissões ou com os dispositivos do texto do mesmo projeto.

Eis jurisprudência nesse sentido do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Vargem Grande Paulista. Lei Orçamentária Anual. Emendas parlamentares impositivas. Modificações realizadas em quantitativo, por parlamentar, superior ao permitido constitucionalmente. Alterações que, ademais, excederam o percentual constitucionalmente permitido por vereador. Modificações na alocação de verbas que resultaram em aumento de despesas. Reconhecida a desconformidade com a ordem constitucional, vez que as emendas impugnadas violam o disposto nos 175, §1º, 1 e 2, e §6º, da Constituição Estadual. Exame da doutrina e da jurisprudência. PROCEDÊNCIA. (...). **Da análise das aludidas modificações no projeto**



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

de lei, constata-se a ocorrência de inconstitucionalidade por violação ao disposto nos artigos 111; 175, § 1º, itens 1 e 2 e § 6º, da Constituição do Estado de São Paulo, em razão da incompatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, e por ter excedido o percentual constitucional permitido por parlamentar. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 202243242.2024.8.26.0000. (grifo nosso).

Constituição Federal:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum. (...) § 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso: **I** - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; **II** - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre: **a)** dotações para pessoal e seus encargos; **b)** serviço da dívida; **c)** transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou **III** - sejam relacionadas: **a)** com a correção de erros ou omissões; ou **b)** com os dispositivos do texto do projeto de lei. (...) § 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. (...) § 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações oriundas de emendas individuais, em montante correspondente ao limite a que se refere o § 9º deste artigo, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165 desta Constituição, observado o disposto no § 9º-A deste artigo.



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

(....) **§ 12.** A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

Art. 166-A. As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de: **I** - transferência especial; ou **II** - transferência com finalidade definida. **§ 1º** Os recursos transferidos na forma do caput deste artigo não integrarão a receita do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo, nos termos do § 16 do art. 166, e de endividamento do ente federado, vedada, em qualquer caso, a aplicação dos recursos a que se refere o caput deste artigo no pagamento de: **I** - despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas; e **II** - encargos referentes ao serviço da dívida.

V – Do Direito.

O artigo 4º, da Lei nº 101/2000 Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelece o procedimento para elaboração da presente lei, documentos necessários que devem constar no projeto, anexos em relação ao cumprimento de metas referentes ao ano anterior, avaliação da situação financeira e atuarial, estimativa do patrimônio líquido, como se apresenta:

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e: **I** - disporá também sobre: **a)** equilíbrio entre receitas e despesas; **b)** critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

nas hipóteses previstas na alínea *b* do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31; e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; **f)** demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas; **§ 1º** Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. **§ 2º** O Anexo conterá, ainda: **I** - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior; **II** - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional; **III** - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos; **IV** - avaliação da situação financeira e atuarial: **a)** dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador; **b)** dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial; **V** - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado. **§ 3º** A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem. **§ 4º** A mensagem que encaminhar o projeto da União apresentará, em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente.



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Em relação a execução orçamentária o artigo 8º, da Lei nº 101/2000, estabelece que o poder Executivo que até 30 (trinta) dias após a publicação dos orçamentos, estabelecerá a programação financeira, bem como o cronograma de execução mensal de desembolso:

Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso. **Parágrafo único.** Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

O artigo 11, determina requisitos que constituem a responsabilização fiscal, como a previsão e arrecadação de todos os tributos da competência do município:

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação. **Parágrafo único.** É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no *caput*, no que se refere aos impostos.

A Lei nº 4.320/64 – Lei Orçamentária, em seu artigo 22, estabelece o conteúdo que deve constar na proposta orçamentária, que deve ser encaminhada para apreciação do poder Legislativo:

Art. 22. A proposta orçamentária que o Poder Executivo encaminhará ao Poder Legislativo nos prazos estabelecidos nas Constituições e nas Leis



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Orgânicas dos Municípios, compor-se-á: **I** - Mensagem, que conterá: exposição circunstanciada da situação econômico-financeira, documentada com demonstração da dívida fundada e flutuante, saldos de créditos especiais, restos a pagar e outros compromissos financeiros exigíveis; exposição e justificação da política econômica-financeira do Governo; justificação da receita e despesa, particularmente no tocante ao orçamento de capital; **II** - Projeto de Lei de Orçamento; **III** - Tabelas explicativas, das quais, além das estimativas de receita e despesa, constarão, em colunas distintas e para fins de comparação: **a)** A receita arrecadada nos três últimos exercícios anteriores àquele em que se elaborou a proposta; **b)** A receita prevista para o exercício em que se elabora a proposta; **c)** A receita prevista para o exercício a que se refere a proposta; **d)** A despesa realizada no exercício imediatamente anterior; **e)** A despesa fixada para o exercício em que se elabora a proposta; e **f)** A despesa prevista para o exercício a que se refere a proposta. **IV** - Especificação dos programas especiais de trabalho custeados por dotações globais, em termos de metas visadas, decompostas em estimativa do custo das obras a realizar e dos serviços a prestar, acompanhadas de justificação econômica, financeira, social e administrativa. **Parágrafo único.** Constará da proposta orçamentária, para cada unidade administrativa, descrição sucinta de suas principais finalidades, com indicação da respectiva legislação.

O artigo 32 e 33 da Lei nº 4.320/64, esclarece a respeito de emendas na lei do orçamento, e prazos que deve ser submetida para apreciação:

Art. 32. Se não receber a proposta orçamentária no prazo fixado nas Constituições ou nas Leis Orgânicas dos Municípios, o Poder Legislativo considerará como proposta a Lei de Orçamento vigente.



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Art. 33. Não se admitirão emendas ao projeto de Lei de Orçamento que visem a: **a)** alterar a dotação solicitada para despesa de custeio, salvo quando provada, nesse ponto a inexatidão da proposta; **b)** conceder dotação para o início de obra cujo projeto não esteja aprovado pelos órgãos competentes; **c)** conceder dotação para instalação ou funcionamento de serviço que não esteja anteriormente criado; **d)** conceder dotação superior aos quantitativos previamente fixados em resolução do Poder Legislativo para concessão de auxílios e subvenções.

O Projeto está alinhado com as diretrizes traçadas no Comunicado SDG nº 14, de 2010, do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Estando o projeto de lei de acordo com o artigo 22 da Lei nº 4.320/64, e o artigo 5º, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, também o projeto em seu artigo 5º, estabelece o limite de 20% (vinte por cento) para a abertura de créditos adicionais suplementares da despesa fixa do orçamento de cada poder ou ente, limite este que deve ser observado e fiscalizado para que não seja ultrapassado e assim ensejar em responsabilização pela ultrapassagem do respectivo limite.

A observação que fazemos se diz respeito ao detalhamento de isenções, anistias, remissões, subsídios ou outra forma de benefícios creditícios ou tributários que o poder público municipal possa ter realizado, assim se faz necessário a juntada deste respectivo documento de acordo com o artigo 174, § 6º, da Constituição do Estado de São Paulo e artigo 165, § 6º, da Constituição Federal, tornando-se o projeto sem o documento inconstitucional.



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

No presente ano foi aprovado dois projetos de lei concedendo algum tipo de benefício orçamentário, projeto de lei nº 103/25 e projeto de lei nº 125/25, dessa maneira de faz necessário o detalhamento.

Alertamos que esta espécie normativa te rito de tramitação próprio, previsto nos artigos 273/279, da Resolução 216/98 (Regimento Interno da Câmara Municipal), e que deve ser observado, em especial o artigo 273, § 5º e o 274, §1º.

VI - Do Parecer Jurídico.

O parecer jurídico, ressalvada as hipóteses onde a lei determina seu caráter vinculativo, é uma peça técnico-opinativa não vinculativa de assessoramento parlamentar, não afastando critérios de oportunidade e conveniência inerentes ao exercício do mandato eletivo, nos termos da ADPF 412, do C. Supremo Tribunal Federal.

VII – Conclusão.

Ante o exposto, projeto de lei deverá apresentar documento demonstrativo dos efeitos de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária, e creditícia de acordo com os artigos 174, § 6º, da Constituição do Estado de São Paulo e artigo 165, § 6º, da Constituição Federal, caso não apresente se tornará inconstitucional.

Assim, opinamos pela legalidade e constitucionalidade da propositura, submetemos o presente à alta consideração de Vossa Excelência, e aos demais membros da Casa.



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

É o parecer.



Fernando Baggio Barbieri

Advogado Público

OAB/SP nº 298.588