



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Birigui – 18 de agosto de 2025.

Parecer: 151/2025

Solicitante: Reginaldo Fernando Pereira

Presidente da Câmara Municipal de Birigui

Assunto: Projeto de Lei 112/2025 – “DISPÕE SOBRE O PLANO PLURIANUAL PARA O PERÍODO DE 2026 A 2029, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

Senhor Presidente:

Conforme determinado por Vossa Excelência, estamos enviando parecer sobre o projeto em epígrafe, de autoria do Executivo Municipal que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2026 a 2029, e dá outras providências. Projeto registrado no Protocolo Geral desta Casa sob número 2353/2025, em 15 de agosto de 2025. Despachado para parecer em 18 de agosto de 2025. Recebido para parecer em 18 de agosto de 2025.

I – Do Projeto.

Projeto de lei que estabelece o Plano Plurianual – PPA, para o período de 2026 a 2029, conforme artigo 1º, estão juntados ao respectivo projeto de lei, os anexos I, II, III e IV, são documentos que integram o plano plurianual e correspondem: Anexo I: Fontes de Financiamento dos Programas Governamentais, Anexo II: Descrição dos Programas Governamentais/Metas/Custos, Anexo III: Unidades Executoras e Ações Voltadas ao Desenvolvimento do Programa e Anexo IV: Estrutura de Órgãos, Unidades Orçamentárias e Executoras.

Câmara Municipal de Birigüi - SP



PROTÓCOLO GERAL 2950/2025
Data: 14/10/2025 - Horário: 14:44
Legislativo - PARJU 151/2025



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Esclarece no § 2º, do artigo 1º, que os valores constantes nos anexos I, II e III, possuem com base os preços orçados no presente ano de 2025, assim poderão sofrer alterações em cada vigência de exercício do plano plurianual, pelo chefe do poder Executivo do município, possuindo como base a variação macroeconômica de janeiro a dezembro do exercício anterior.

Ainda tratando do artigo 1º, em seu § 3º, apresenta algumas definições técnicas como programas, objetivos, metas e ações, artigo 2º determina que a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA, terão como objetivos, diretrizes e metas as fixadas no plano plurianual de que trata o presente projeto de lei.

Determina o § 1º, do artigo 2º, que o Plano Plurianual será executado nos termos da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual de cada exercício, § 2º que a Lei de Diretrizes Orçamentária de cada exercício indicará os programas prioritários a serem incluídos no projeto de Lei Orçamentária, devendo constar as fontes de recursos.

Conforme § 3º, artigo 2º, os códigos e títulos de programas e ações do Plano Plurianual serão aplicados na Lei de Diretrizes Orçamentárias, nas Leis Orçamentárias, seus créditos adicionais e nas leis que o modifiquem.

De acordo com o artigo 3º, os valores estabelecidos para ações orçamentárias são estimados, não constituem limites para a programação nas despesas expressas nas leis orçamentárias e em seus créditos adicionais. Artigo 4º, a inclusão ou exclusão de programas constantes no Plano Plurianual, será proposta pelo poder Executivo, através de projeto de lei.



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Estabelece o artigo 5º, que alterações orçamentárias no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias poderão ocorrer através da Lei Orçamentária Anual – LOA ou de seus créditos adicionais, de decreto, lei específica, apropriando-se o programa as modificações resultantes. O § 1º determina que o poder Executivo fica autorizado a realizar adequações de metas das ações orçamentárias compatibilizando-as com alterações de valores ou com outras modificações efetivadas na Lei Orçamentária Anual.

Autoriza o poder Executivo conforme estabelecido no § 2º, do artigo 5º, a alterar, incluir ou excluir, metas de ações do Plano Plurianual, proceder alterações dos indicadores e índices dos programas deste respectivo plano. Autoriza o § 3º o poder Executivo a atualizar os anexos constantes no respectivo projeto de lei, devido a alterações dos órgãos responsáveis pelos programas e ações, bem como das alterações orçamentárias que decorrem durante o exercício por força de lei ou decreto do executivo, quando a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual autorizarem.

O artigo 6º, estabelece as responsabilidades dos órgãos do poder Executivo na elaboração do Plano Plurianual, artigo 7º determina ampla divulgação e transparência das contas do município, artigo 8º determina prioridade para o orçamento participativo para novos investimentos e de acordo com o artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Fica condicionada conforme determina o artigo 9º, a realização de programas contidos no projeto de lei à efetivação de transferências voluntárias e receitas próprias do município de acordo com o anexo I, artigo 10, discrimina os documentos juntados no projeto de lei, conforme determina o artigo 57, da Lei Municipal nº 7. 555/25 – Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, para o exercício de 2026:



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

ANEXO I - METAS FISCAIS Demonstrativo I — Metas Anuais Demonstrativo III — Metas Atuais Comparadas com as Fixadas nos Três Exercícios Anteriores ANEXO V — PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO - Descrição dos Programas Governamentais/Metas/Custos para Exercício ANEXO VI — PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO - Unidades Executoras e Ações Voltadas ao Desenvolvimento do Programa Governamental.

A lei conforme o artigo 11, entrará em vigor na data de sua publicação, mas com efeitos a partir de janeiro de 2026.

Documentos juntados, descrição dos anexos consolidados constantes fls. 6: Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

ANEXOS PPA 2026-2029 SEQ DESCRIÇÃO DOS ANEXOS 01 Anexo I — PPA - Fontes de Financiamento dos Programas Governamentais 02 Anexo II — PPA - Descrição dos Programas, Metas e Custos 03 Anexo III — PPA - Unidades Ex. e Ações Voltadas ao Desenv. do Programa Governamental 04 Anexo IV — PPA - Estrutura de Órgãos, Unidades Orçamentárias e Executoras

ANEXOS L.D.O. 2026 SEQ DESCRIÇÃO DOS ANEXOS 05 Anexo V — LDO - Descrição dos Programas Governamentais/Metas/Custos por Exercício 06 Anexo VI - LDO — Unidades Ex. e Ações Voltadas ao Desenv. do Programa Governamental 4

ANEXO DE METAS FISCAIS SEQ DESCRIÇÃO DOS ANEXOS 07 Demonstrativo I —AMF - Metas Anuais 08 Demonstrativo III —AMF - Metas Atuais Comparadas com as Fixadas nos Três Ex. Anteriores 09 Demonstrativo VII —AMF - Estimativa e Compensação da Renúncia de



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Receitas &.10 Demonstrativo VIII —AMF - Margem de Expansão das
Desp. Obrigatórias de Caráter Continuado

ANEXO DE RISCOS FISCAIS SEQ DESCRIÇÃO DOS ANEXOS 11
Demonstrativo 1 —ARF - Demonstrativo de Riscos Fiscais e Providências

Documentos fl. 7, anexos da administração pública municipal direta, fl. 8, anexos da administração pública municipal indireta, fl. 10/12 anexo de demonstrativo de fontes de financiamento de programas governamentais, fls. 12/15, anexo II, descrição de programas, metas e custos Secretaria Municipal de Planejamento e Finanças, Câmara Municipal, manutenção do poder Legislativo, fls. 16/25, Secretaria Municipal do Meio Ambiente, Secretaria do Desenvolvimento Social, Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana, Secretaria Municipal de Esportes, Secretaria Municipal de Cultura e Turismo, Fundo Social de Solidariedade, Secretaria Municipal de Serviços Públicos, Secretaria Municipal de Obras, Corpo de Bombeiros.

Ainda descrição de programas, metas e custos, anexo II, fls.26/39, Educação Básica e Complementar, Secretaria Municipal de Segurança Pública, Fundo Municipal da Saúde, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social, Fundo Municipal das Crianças e Adolescentes, Fundo Municipal do Idoso, Instituto Previdenciário de Birigui – Biriguiprev, Fundação Municipal de Ensino de Birigui, Secretaria Municipal de Planejamento e Finanças.

Anexo III, unidades executoras e voltadas ao desenvolvimento do programa governamental, fls. 40/61, Câmara Municipal, Secretaria Municipal de Planejamento e Finanças, Secretaria Municipal de Governo, Secretaria Municipal de Administração, Secretaria Municipal de Tributação e Fiscalização, Gabinete do Prefeito e Dependências, Controladoria,



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos, Secretaria Municipal da Casa Civil, Secretaria Municipal do Meio Ambiente, Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social, Secretaria Municipal do Meio Ambiente – Saneamento, Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana, Secretaria Municipal de Esportes, Secretaria Municipal de Turismo e Cultura.

Continua anexo III, fls. 62/96, Fundo Social de Solidariedade, Secretaria Municipal de Serviços Públicos, Secretaria Municipal de Obras, Bombeiros, Educação Básica e Complementar, Secretaria Municipal de Segurança Pública, Fundo Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Fundo Municipal de Assistência Social, Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Assistência Social, Fundo Municipal dos Direitos das Crianças e Adolescentes, Fundo Municipal do Idoso, Administração e Coordenação, Manutenção de Assistência Previdenciária - Plano Previdenciário, Manutenção de Assistência Previdenciária - Plano Financeiro, Fundação Municipal de Ensino de Birigüi, Administração e Coordenação, Secretaria Municipal de Planejamento e Finanças.

Documentos juntados anexo IV, estruturas de órgãos, unidades orçamentárias e executoras, fls.96, especificação, anexo V, descrição de programas, metas e custos, fls. 97/ 110, Secretaria Municipal de Planejamento e Finanças, Câmara Municipal, Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Secretaria de Desenvolvimento e Assistência Social, Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana, Secretaria Municipal de Esportes, Secretaria Municipal de Cultura e Turismo, Fundo Social de Solidariedade, Secretaria Municipal de Serviços Públicos, Secretaria Municipal de Obras, Bombeiros.

Anexo V, fls. 111/123, Educação Básica Complementar, Secretaria Municipal de Segurança Pública, Fundo Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Secretaria de



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Desenvolvimento e Assistência Social – proteção social, Fundo Municipal dos Direitos das Crianças e Adolescentes, Fundo Municipal do Idoso, Instituto Municipal de Previdência de Birigui – Biriguiprev, Fundação Municipal de Ensino de Birigui, Secretaria Municipal de Planejamento e Finanças.

Documentos juntados anexo VI, unidades executoras e ações voltadas ao desenvolvimento do programa governamental, fls. 124/142, Secretaria Municipal de Planejamento e Finanças, Câmara Municipal, Gabinete do Prefeito e Dependências, Controladoria, Secretaria Municipal de Governo, Secretaria Municipal de Administração, Secretaria Municipal da Casa Civil, Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos, Secretaria Municipal de Tributação e Fiscalização, Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social.

Anexo VI, fls. 143/180, Secretaria Municipal Meio Ambiente – saneamento, Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana, Secretaria Municipal de Esportes, Secretaria Municipal de Cultura e Turismo, Fundo Social de Solidariedade, Secretaria Municipal de Serviços Públicos, Secretaria Municipal de Obras, Bombeiros, Educação Básica e Complementar, Secretaria Municipal de Segurança Pública, Fundo Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, Fundo Municipal de Assistência Social, Fundo Municipal dos Direitos das Crianças e Adolescentes, Fundo Municipal do Idoso, Administração e Coordenação – Biriguiprev, Manutenção e Assistência Previdência - plano previdenciário, Manutenção e Assistência Previdência – plano financeiro.

Anexo VI, fls. 181/185, Fundação de Ensino de Birigui, Secretaria Municipal de Planejamento e Finanças, Administração e Coordenação, Manutenção e Assistência Previdência - plano previdenciário.



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Anexo de metas fiscais, metas anuais, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO/ 2026, fls. 185/190, anexo I, fontes de financiamentos dos programas governamentais, anexo II, descrição de programas metas e custos, fls. 191/204, Secretaria Municipal de Finanças, Câmara Municipal, Secretaria Municipal de Planejamento e Finanças, Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana, Secretaria Municipal de Esportes, Secretaria Municipal de Cultura e Turismo, Fundo Social de Solidariedade, Secretaria Municipal de Serviços Públicos, Secretaria Municipal de Obras, Bombeiros.

Anexo II, descrição de programas metas e custos - Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO/ 2026, fls. 205/215, Educação Básica Complementar, Secretaria Municipal de Segurança Pública, Fundo Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, Fundo Municipal dos Direitos das Crianças e Adolescentes, Fundo Municipal do Idoso.

Anexo III, unidades executoras e ações voltadas ao desenvolvimento do programa governamental, fls.216/242, Secretaria Municipal de Planejamento e Finanças, Câmara Municipal, Secretaria Municipal de Planejamento e Finanças, Secretaria Municipal de Governo, Secretaria Municipal de Administração, Secretaria Municipal de Tributação e Fiscalização, Gabinete do Prefeito e Dependências, Controladoria, Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos, Secretaria Municipal da Casa Civil, Secretaria Municipal do Meio Ambiente, Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, Secretaria Municipal do Meio Ambiente Urbano – saneamento, Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana, Secretaria Municipal de Esportes, Secretaria Municipal de Cultura e Turismo, Fundo Social de Solidariedade, Secretaria Municipal de Serviços Públicos, Secretaria Municipal de Obras, Bombeiros.



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Anexo III, fls. 243/266, Educação Básica e Complementar, Secretaria Municipal de Segurança Pública, Fundo Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Fundo Municipal de Assistência Social, Fundo Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, Fundo Municipal dos Direitos das Crianças e Adolescentes, Fundo Municipal do Idoso, Secretaria Municipal de Planejamento e Finanças.

Novamente especificações fl. 267, Birigüiprev, anexo I, fontes de financiamento dos programas governamentais, fls. 268, anexo II, descrição de programas metas e custos, fls. 269/270, Administração Pública Municipal Indireta, Instituto Previdenciário do Município de Birigüi – Birigüiprev, Secretaria Municipal de Planejamento e Finanças, anexo III, unidades executoras e ações voltadas ao desenvolvimento do programa governamental, fls. 271/275, Administração e Coordenação, Manutenção de Assistência Previdenciária – plano previdenciário, Manutenção de Assistência Previdenciária – plano financeiro, anexo IV, Estrutura de Órgão e Unidades Executoras, fl. 276, Instituto Previdenciário do Município de Birigüi – Birigüiprev.

Anexo I, Fundação Municipal de Ensino de Birigüi, Administração Pública Indireta, fls. 277, fontes de financiamento dos programas governamentais, anexo II, descrição de programas, metas e custos fls. 278, Fundação Municipal de Ensino de Birigüi, anexo III, unidades executoras voltada ao desenvolvimento do programa governamental, fls. 279, Fundação Municipal de Ensino de Birigüi e anexo IV, Estrutura de Órgão e Unidades Executoras, fl. 280, Fundação Municipal de Ensino de Birigüi.

II – Do Orçamento Público Municipal.

Importante destacar que o orçamento público no país é autorizativo e não obrigatório, salvo algumas obrigações como em saúde e



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

educação que devem ser aplicados recursos de acordo com o artigo 7º, da Lei Complementar nº 141/212 e 212 e artigo 198, § 2º e 3º, da Constituição Federal, vinte e cinco por cento para educação e quinze por cento para saúde.

A natureza jurídica do orçamento público é como explanado, autorizativa e não impositiva, pode ser afirmado que a lei orçamentária é considerada uma lei temporária, especial e ordinária com aspectos impositivos no orçamento, advindos de normas pré-orçamentárias, assim ocorre uma mitigação em relação apenas a sua natureza autorizativa, sendo dessa maneira uma lei autorizativa, mas com alguns aspectos impositivos como saúde e educação.

Deve ser entendido a respeito de créditos adicionais como instrumento de ajuste orçamentário para autorização de despesas não compreendidas ou insuficientes dotadas na lei orçamentária de acordo com o artigo 40, da Lei nº 4320/64 – Lei do Orçamento.

São considerados espécies de créditos adicionais os suplementares que são reforço de dotação orçamentária conforme artigo 41, I, da Lei nº 4320/64, especiais destinados a incluir despesas no orçamento para os quais não havia dotação orçamentária específica com previsão no artigo 41, II, da mesma lei e extraordinários destino das despesas urgentes, imprevistos como calamidade pública, artigo 41, III, da Lei do Orçamento.

Outra definição importante é em relação ao superávit financeiro que é a diferença positiva ao resultado entre ativo financeiro e passivo financeiro, sendo a sobra do final do exercício que não possui comprometimento com nenhum empenho. Excesso de arrecadação é usado como fonte de recurso, excesso que não estava previsto, é o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês, devendo ser considerada a tendência do exercício.



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

E anulação parcial ou total de dotações, para a abertura de dotações, anulam-se as dotações que já existem, parcialmente ou totalmente, com a finalidade de deliberação de recursos para as despesas que foram estabelecidas para serem realizadas.

Fazem parte do orçamento dos entes federativos o Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA, com previsão no artigo 165, da Constituição Federal, em se tratando especificamente do PPA.

O PPA deve contemplar inicialmente os gastos obrigatórios, como a folha de pagamento dos servidores, amortização de dívidas contraídas pela entidade e gastos com manutenção de serviços públicos — como energia elétrica e água das unidades de ensino. Os recursos que não forem utilizados, podem ser destinados para despesas de capital, como, por exemplo, construção de pontes, estradas, escolas, entre outras necessidades.

O Plano Plurianual deve ser encaminhado ao poder Legislativo até quatro meses antes do final do exercício financeiro e encaminhado para o poder Executivo até o último dia do respectivo exercício financeiro, basicamente é o planejamento do governo municipal, prazo de quatro anos, sendo que é válido ainda no primeiro ano de mandato do chefe do Executivo eleito nas eleições subsequentes.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, possui iniciativa do chefe do poder Executivo, fixa as metas e prioridades para o respectivo ano, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, contém orientação para a elaboração da Lei Orçamentária Anual – LOA, alterações tributárias, autoriza a concessão de qualquer vantagem ou advento de remuneração de servidores, criação de cargos, empregos, funções



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

ou alterações da estrutura de carreira, devendo ter autorização do Plano Plurianual.

E a Lei Orçamentária Anual - LOA, é a lei que trata da execução de projetos previstos nas diretrizes, objetivos e metas contidas no PPA e nas metas e prioridades dispostas na LDO, essa lei traz em seu corpo a previsão de receitas e fixação de despesas, possui como conteúdo orçamento fiscal, orçamento de investimento, orçamento de seguridade social, deve ser encaminhada até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvida até o encerramento da sessão legislativa.

A Lei Orçamentária Anual deve conter um anexo constando a compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes no anexo de metas fiscais, demonstrativo que se refere o artigo 165, § 6º, da Constituição Federal, medidas de compensação de renúncia de receita, aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, deve conter reserva de contingência.

Assim a atividade financeira dos entes federativos, podem ser compreendidas como receitas públicas, orçamento público, despesas públicas e crédito público, no caso das receitas é o ingresso de valores, numerários, aos cofres da administração pública, que servirá como fonte para quitação das despesas públicas.

Posteriormente orçamento público é a lei ou conjunto de leis, que autorizam gastos que o poder público pode realizar durante certo período de tempo determinado, devendo ser discriminado detalhadamente as obrigações que deverá realizar e o ingresso necessário de receitas para poder cobrir essas realizações de acordo com o artigo 165, § 5º, da Constituição Federal.



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

As despesas públicas são o conjunto de gastos realizados pelo poder público para a execução de suas atividades que é a prestação de serviços públicos de interesse coletivo e crédito público é entendido como um procedimento financeiro em que o poder público obtém recursos sob a promessa de pagamento de juros pelo período de retenção dos recursos.

São princípios que o orçamento público deve obedecer, Legalidade, deve estar de acordo com o ordenamento jurídico, Economicidade, mínimo gasto público sem comprometimento de qualidade e entrega do serviço público e Transparência deve haver clareza, simplicidade e prestação, publicidade das informações orçamentárias.

Dessa maneira ocorre o orçamento público dos entes federativos, no caso do município que através do artigo 18, da Constituição Federal, como a União, Distrito Federal e Estados, deve constar as três leis mencionadas Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias LDO, e Lei Orçamentária Anual -LOA, devendo esta de acordo com a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei nº 4320/64 – Lei do Orçamento.

III – Do Direito.

Conforme o artigo 13, da Lei nº 4320/64 - Lei do orçamento, as despesas correntes são consideradas despesas de custeio, como de pessoal e materiais de consumo e transferências correntes, por outro lado as despesas de capital são os investimentos, inversões financeiras e transferências de capital, assim de acordo com o artigo 59, da Lei nº Complementar nº 101/200 – Lei de Responsabilidade Fiscal deverá exercer a fiscalização na aplicação das receitas da administração pública municipal e na geração de despesas.



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

O projeto de lei em si possui respaldo no ordenamento jurídico, mas deve ser atentado para a aplicação dos recursos principalmente em relação a políticas públicas e despesas principalmente as que não afetam diretamente as necessidades da população em geral, apesar do aumento de arrecadação de acordo com os demonstrativos, também ocorre aumento de despesas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000, tem como objetivo principal assegurar a responsabilidade na gestão fiscal, abrangendo União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A LRF estabelece limites para despesas, endividamento e renúncias de receitas, bem como determina a transparência e a prestação de contas dos gestores públicos.

O poder público deve garantir a efetivação de direitos fundamentais para a população, estar sempre empenhado no interesse coletivo, cabendo aos órgãos de controle internos e externos a verificação da correta aplicação do orçamento público, aumentos de despesas que não implicam diretamente o bem estar da população devem ser amplamente contidos.

Nesse sentido, cabe uma rápida descrição da evolução da administração pública em todos entes federativos com uma mudança de posicionamento em relação a prestação de serviços públicos.

Primeiramente no Brasil colonial o modelo adotado de administração pública era o modelo patrimonialista, foi um modelo implementado na Europa durante os séculos XV até XVIII e que foi importado pelos portugueses aqui novo continente, se baseava basicamente pelo clientelismo, nepotismo e também laços de sangue, neste modelo os governantes administravam o Estado



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

como se realmente fosse seu, foi marcado pela grande ineficiência do poder público, perdurou no Brasil até a chamada República Velha.

Além dessas características este modelo também ficou marcado pela ausência de controle de contas públicas, autoritarismo, sendo que as leis eram través principalmente derivadas dos costumes, hereditariedade, neste sistema os nobres é quem possuíam o controle dos meios administrativos, sendo nomeados pelo governante, ocorrendo grande confusão entre público e privado.

O segundo modelo de administração pública foi o burocrático, modelo este implementado já tardiamente no Brasil, surgiu em países como França e Inglaterra, sua principal característica era o pensamento de se agir com máximo de razão, tratou de separar o público do privado, elaborou um formalismo exagerado em atos da administração, durante este modelo passa-se a ter eleições.

Neste modelo a lei passa a ser o instrumento da vontade coletiva, começa a ter hierarquia entre os agentes públicos para tomadas de decisões, foi o modelo que surgiu ainda na parte final do século XIX, se estabelecendo até um pouco mais da metade do século XX, início de concurso público para escolha de agentes públicos, impessoalidade e rigor nos processos são características deste modelo.

O modelo burocrático é orientado por três princípios basilares, o formalismo, o profissionalismo e a impessoalidade, em relação ao formalismo foi estabelecido padrões de trabalho para os atos administrativos, organização em relação a comunicação devendo ser documentada, a princípio o formalismo em excesso propiciou maior agilidade nas tomadas de decisões e eficiência.





Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Em relação a impessoalidade importante destacar a autora Irene Patrícia Diom Nohara:

.... que o histórico de atraso enfrentado pelo País faz com que haja ainda fortes resquícios de paternalismo e clientelismo nos espaços públicos, em uma lamentável domesticação ou privatização de ambientes destinados originalmente à consecução de interesses coletivos. Esse fenômeno torna ainda mais importante o papel do princípio da moralidade como instrumento de defesa do ideário republicano, avess à ideia de confusão entre patrimônio público e a coisa privada. (NOHARA, 2023, pg. 61)

Este modelo foi implantado no Brasil na década de 1.930, outra característica que foi marcante foi a rigidez em relação a novas mudanças, a novos procedimentos, mas trouxe grandes avanços como foi explanado em relação ao controle dos gastos públicos que anteriormente ocorria de maneira totalmente desordenada.

Posteriormente houve o terceiro modelo de administração pública que é o gerencial, onde o Estado deixou de ser o centro das atenções, com a burocratização e engessamento de procedimentos, processos e o cidadão passou a ser o centro das atenções, através deste modelo a coletividade ganhou importância, o poder público colocou o bem comum em primeiro plano.

São algumas características deste modelo é a descentralização da gestão pública afim de assegurar maior rapidez no atendimento das demandas da população, maior eficácia, Estado mais perto dos administrados, entra nesta ocasião as parcerias entre poder público e iniciativa privada com o fim de levar políticas públicas e prestação de serviço público mais eficientes.



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

A respeito da descentralização esclarece Maria Sylvia

Z. Di Pietro:

.... a descentralização caracteriza-se pela transferência de atribuições de uma pessoa jurídica pública (União, Estados ou Municípios) para outra pessoa jurídica". (DI PIETRO, 2019, pag. 55).

Ainda:

Além disso, a descentralização administrativa supõe a transferência de uma atividade própria da Administração Pública, comumente, trata-se de um serviço público definido como "toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público". (DI PIETRO, 2019, pag. 55).

Teve iniciativa países como a Inglaterra e Estados Unidos da América primeiramente este modelo de administração, a transparência pública ganhou espaço nesta ocasião, sendo amplamente necessária para que os gastos realmente sejam empenhados em políticas públicas de acordo com a necessidade da população.

No Brasil a partir da reforma administrativa de 1.998 foi implantado o respectivo modelo, através da emenda constitucional nº 19/1.998, onde se estabeleceu dentre outras implementações o artigo 37, II da Constituição Federal que determina a respeito da investidura de cargos ou empregos públicos depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou provas e títulos.



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Estabeleceu algumas competências privativas da União para legislar determinadas no artigo 22, XXVII, da Constituição Federal, como normas gerais de contratação e licitação, artigo 41 da Constituição que trata da estabilidade dos agentes públicos, após três anos de experiência, artigo 169 em relação as despesas dos entes federativos que não poderá exceder limites estabelecidos em lei complementar.

Deve ser destacado que ainda persiste algumas características do modelo burocrático como o fortalecimento das carreiras públicas, fazendo com que os profissionais cada vez mais busquem capacitação para desempenhar um trabalho eficiente, outra características são os poucos níveis hierárquicos que este modelo proporciona, buscando uma modernização do Estado e os seus serviços sendo voltados para o que se chamou de cidadão-cliente.

Foi pensado como uma empresa que deve prestar um serviço satisfatório para que seu cliente ficasse satisfeito, assim é o modelo gerencial, colocando o cidadão-cliente em primeiro lugar, possibilitando transparência com os recursos arrecadados e reinvestidos para o bem-estar da coletividade.

O projeto de lei está de acordo com os artigos 2º, 12 e 22 da Lei nº 4320/64 – Lei do Orçamento, artigos 4º, § 1º, § 2º e 3º, 11, 12 e 17, da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, artigos 40, V, 130, I, II, § 1º e 132, da Lei Orgânica do Município de Birigüi, artigos 144, 174, I, § 1º e 175 da Constituição do Estado de São Paulo e artigos 165, I, § 1º e artigo 35, § 2º, I, da Constituição Federal.



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Lei nº 4320/64 – Lei do Orçamento:

Art. 2º A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade. **§ 1º** Integrarão a Lei de Orçamento: I - Sumário geral da receita por fontes e da despesa por funções do Governo; II - Quadro demonstrativo da Receita e Despesa segundo as Categorias Econômicas, na forma do; III - Quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação; IV - Quadro das dotações por órgãos do Governo e da Administração. **§ 2º** Acompanharão a Lei de Orçamento: I - Quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais; II - Quadros demonstrativos da despesa, na forma dos; III - Quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do Governo, em termos de realização de obras e de prestação de serviços.

Art. 12. A despesa será classificada nas seguintes categorias econômicas: Despesas de Custeio, Transferências Correntes DESPESAS CORRENTES, Investimentos, Inversões Financeiras, Transferências de Capital DESPESAS DE CAPITAL, **§ 1º** Classificam-se como Despesas de Custeio as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis. **§ 2º** Classificam-se como Transferências Correntes as dotações para despesas as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manutenção de outras entidades de direito público ou privado. **§ 3º** Consideram-se subvenções, para os efeitos desta lei, as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, distinguindo-se como: I - subvenções sociais, as que se destinem a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

finalidade lucrativa; II - subvenções econômicas, as que se destinem a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril. § 4º Classificam-se como investimentos as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro. § 5º Classificam-se como Inversões Financeiras as dotações destinadas a: I - aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em utilização; II - aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; III - constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros. § 6º São Transferências de Capital as dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da Lei de Orçamento ou de lei especial anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública.

Art. 22. A proposta orçamentária que o Poder Executivo encaminhará ao Poder Legislativo nos prazos estabelecidos nas Constituições e nas Leis Orgânicas dos Municípios, compor-se-á de: I - Mensagem, que conterá: exposição circunstanciada da situação econômico-financeira, documentada com demonstração da dívida fundada e fluante, saldos de créditos especiais, restos a pagar e outros compromissos financeiros exigíveis; exposição e justificação da política econômico-financeira do Governo; justificação da receita e despesa, particularmente no tocante ao





Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

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.

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

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e: (...) § 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



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

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. VI – quadro demonstrativo do cálculo da meta do resultado primário de que trata o § 1º deste artigo, que evidencie os principais agregados de receitas e despesas, os resultados, comparando-os com os valores programados para o exercício em curso e os realizados nos 2 (dois) exercícios anteriores, e as estimativas para o exercício a que se refere a lei de diretrizes orçamentárias e para os subsequentes. § 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.

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.

Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

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".

Art. 131. A lei orçamentária anual compreenderá: I – o orçamento fiscal referente aos Poderes Municipais, fundos, órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; II – o orçamento de investimentos das empresas em que o Município, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto. § 1º O projeto de lei orçamentária será instruído com demonstrativo setorizado do efeito sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

Art. 132. Os projetos de lei relativos ao orçamento anual, ao plano plurianual e às diretrizes orçamentárias serão apreciados pela Câmara Municipal, na forma de seu Regimento.



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Constituição do Estado de São Paulo:

Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

Artigo 174 - Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão, com observância dos preceitos correspondentes da Constituição Federal: I - o plano plurianual; (...) **§1º** - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá as diretrizes, objetivos e metas da administração pública estadual para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Artigo 175 - Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais, bem como suas emendas, serão apreciados pela Assembleia Legislativa.

Constituição Federal:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; (...) **§ 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.

Ato de Disposições Constitucionais Transitórias –

ADCT:

Art. 35. O disposto no art. 165, § 7º, será cumprido de forma progressiva, no prazo de até dez anos, distribuindo-se os recursos entre as regiões



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

macroeconômicas em razão proporcional à população, a partir da situação verificada no biênio 1986-87. (...) § 2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas: I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

Dessa maneira de acordo com os dispositivos jurídicos elencados, apesar de demonstrar um aumento de despesas em alguns setores de interesse secundário, haverá aumento de receitas conforme estimativas, nesse sentido cabe ao poder Legislativo a fiscalização no emprego dos recursos e controle dos gastos públicos, assim o projeto de encontra legal e constitucional, sendo submetido ao Plenário para apreciação dos parlamentares.

Em relação as emendas parlamentares, deve ser observado que possui previsão no artigo 175, § 1º, item 1, da Constituição do Estado de São Paulo e 166, § 3º, I, II e III, da Constituição Federal, devendo haver compatibilidade com o plano plurianual, indicação de fontes de recursos, sendo admitido apenas os de anulação de despesas.

Eis jurisprudência nesse sentido:

EMENTA: "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - EMENDA MODIFICATIVA Nº 2 DOS ANEXOS II E III DO PLANO PLURIANUAL DO MUNICÍPIO DE MONTE ALTO QUE IMPOSSIBILITA O INCREMENTO DE VALORES INICIALMENTE PREVISTOS PARA DETERMINADAS SECRETARIAS MUNICIPAIS, SEM A INDICAÇÃO IDÔNEA DOS RECURSOS NECESSÁRIOS - ALTERAÇÃO



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

QUEEXTRAPOLA OS LIMITESCONSTITUCIONAIS DO PODER DEEMENDAR PROJETOS DE LEISORÇAMENTÁRIAS - VIOLAÇÃO AOARTIGO 175, § 1º, ITEM 2, DA CARTABANDEIRANTE - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE". "O poder de emenda não é ilimitado, sendo defeso à Poder Legislativo incluir modificação a projeto de lei de iniciativa do Prefeito em desacordo com o texto constitucional". (...) **No entanto, o poder de emenda não é ilimitado, sendo defeso à Câmara Municipal incluir modificação a projeto de lei de iniciativa do Prefeito em desacordo com o texto constitucional. No caso das leis orçamentárias, o legislador constituinte contemplou verdadeiro microssistema prevendo a edição de três instrumentos normativos, todos de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, quais sejam, o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, além de permitir o exercício do poder de emenda, nos termos dos artigos 174, incisos I, II e III, e 175 da Carta Bandeirante (...)** A Constituição Paulista de fine expressamente que "a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá as diretrizes, objetivos e metas da administração pública estadual para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada", constituindo importante instrumento de definição de políticas públicas Na hipótese sub judice, é incontroverso que as despesas fixadas para determinadas Secretarias Municipais, inicialmente previstas na proposta originária, sofreram alterações com a aprovação da emenda modificativa, ampliando valores consignados para o quadriênio2022/2025, com fundamento apenas em suposto superávit de exercícios anteriores, mas sem apontar os recursos necessários para tanto. Inviável, portanto, diante de expressa vedação constitucional, manter as alterações legislativas sobre o Plano Plurianual para o período de2022/2025, impondo-se o decote dos



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

incrementos realizados pela Emenda Modificativa nº 02 nos Anexos II e III da Lei Municipal nº 3.711/2021 na medida em que desacompanhados de indicação idônea dos recursos necessários, traduzindo ofensa ao artigo 175, § 1º, item 2, da Constituição Paulista e consequente abuso do poder de emenda (....) Por derradeiro, vale a pena reproduzir o seguinte excerto da manifestação do digno Subprocurador-Geral de Justiça, Doutor Wallace Paiva Martins Junior, verbis: (....) As emendas ao projeto de plano plurianual que impliquem aumento de despesa são admissíveis apenas se atenderem ao art. 175, § 1º, 2, da Constituição Estadual, o que não foi observado no caso” (....). Ação DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2186013-44.2021.8.26.0000. (grifo nosso).

Importante destacar que o artigo 8º, do projeto de lei determina a participação popular, através do orçamento participativo de acordo com o artigo 48, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

IV - 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.

V – Da Conclusão.

Ante o exposto, de acordo com os artigos 2º, 12 e 22 da Lei nº 4320/64 – Lei do Orçamento, artigos 4º, § 1º, § 2º e 3º, 11, 12 e 17, da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, artigos 40, V,



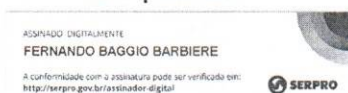
Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

130, I, II, § 1º e 132, da Lei Orgânica do Município de Birigui, artigos 144, 174, I, § 1º e 175 da Constituição do Estado de São Paulo e artigos 165, I, § 1º e artigo 35, § 2º, I, da Constituição Federal, o projeto de lei se encontra de acordo com a legislação infraconstitucional e constitucional.

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

É o parecer.



Fernando Baggio Barbieri
Advogado Público
OAB/SP nº 298.588