



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Birigui – 21 de novembro de 2023.

Parecer: 155/2023

Solicitante: José Luís Buchalla

Presidente da Câmara Municipal de Birigui

Assunto: Projeto de Lei nº 143/2022 – “Estima a receita e fixa a despesa do Município de Birigui – SP para o exercício de 2024”.

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 2024. Projeto registrado no Protocolo Geral desta Casa sob número 3473/2023, em 29 de setembro de 2023. Despachado para parecer em 2 de outubro de 2023. Recebido para parecer em 2 de outubro de 2023.

I – Do Projeto.

Projeto de lei orçamentária que estima as receitas e fixa as despesas para o ano de 2.024, feita audiência pública em 28, de setembro de 2.023, para elaboração do presente projeto, sendo o orçamento geral do Município de Birigui para o exercício financeiro de 2024, estima a Receita e fixa a Despesa em R\$ 639.466.232,78 (seiscientos e trinta e novem milhões quatrocentos e sessenta e seis mil duzentos e trinta e dois reais e setenta e oito centavos), compreendendo orçamento da Administração Direta e Fundação instituída pelo Poder Público Municipal, bem como o orçamento do Instituto de Previdência do Município de Birigui — BIRIGUIPREV.

Câmara Municipal de Birigüi - SP
PROTÓCOLO GERAL 3985/2023
Data: 21/11/2023 - Horário: 09:46
Legislativo - PARJU 155/2023

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

Descrição de receitas, sendo a maior, proveniente de transferências correntes, com o índice de 60,90% do total da proposta orçamentária, estimada em R\$ 333.404.050,00, 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), quem vem apresentando sucessivas quedas em suas transferências, 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 mencionados.

II – Da Competência.

Projeto de acordo com o artigo 273, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Birigüi, artigo 40, da Lei Orgânica do Município de Birigüi e artigo 165, da Constituição Federal.

Regimento Interno da Câmara de Birigüi:

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.

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

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 Federal:

Artº. 165 — Leis de iniciativa do Poder Executivo 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 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.

III – Do Orçamento.

O Município, assim como outras entidades federativas, deve manter três orçamentos, sendo que o orçamento anual é dividido também em três tipos. Além disto, a sua própria realização é feita em fases, sendo a inicial aquela se configura com os estudos que redundam em seu projeto. Estes estudos, de caráter operacional e estatístico, devem fundar as planilhas iniciais de despesa e receita.

A lei orçamentária deverá conter quadros que demonstrem a possibilidade da receita e os programas que se constituem na



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

despesa, todos detalhados e especificados, estando de acordo com as normas orçamentárias.

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.]

O orçamento deve-se manter equilibrado, de modo que as despesas correspondam às receitas previstas. Esta orientação tem sentido na razão que impõe a impossibilidade de gastar-se mais do que se tem, de um lado e, de outro, na inadequação de haver sobra de recursos.

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



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

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 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.

Eis jurisprudência nesse sentido:

Ação direta de inconstitucionalidade: Lei estadual (RR) 503/2005, art. 55: alegação de contrariedade ao art. 165, § 8º, da CF: improcedência. O dispositivo impugnado, que permite a contratação de operação de crédito por antecipação da receita, é compatível com a ressalva do § 8º do art. 165 da Constituição. [ADI 3.652, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 19-12-2006, P, DJ de 16-3-2007.]

IV – Da Emenda Impositiva.

O orçamento deve-se manter equilibrado, de modo que as despesas correspondam às receitas previstas. Esta orientação tem sentido na razão que impõe a impossibilidade de gastar-se mais do que se tem, de um lado e, de outro, na inadequação de haver sobra de recursos.

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

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 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.]



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

(....) “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)

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 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



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

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.

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:



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

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 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



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

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 elaborou 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 elaborou 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.

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



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

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.

Alertamos que esta espécie normativa tem 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.

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

VII – Conclusão.

Ante o exposto, por estar de acordo com a Lei nº 4.320/64 – Lei Orçamentária, com a Lei nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, Comunicado SDG nº 14, de 2010, do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, o artigo 273, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Birigui, artigo 40, da Lei Orgânica do Município de Birigui e artigo 165 E 166-A, da Constituição Federal.

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

ASSINADO DIGITALMENTE
FERNANDO BAGGIO BARBIERE

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



Fernando Baggio Barbieri

Advogado Público

OAB/SP Nº 298.588