



Pirassununga, 12 de maio de 2026

Propositura: Projeto de Lei Nº 54/2026 - Executivo

Autoria: Secretaria de Governo - PM

Assunto: Projeto de Lei que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2027 (LDO 2027)

Parecer Jurídico

O presente parecer constitui manifestação técnica da Procuradoria Legislativa, nos termos dos arts. 30, 31, inciso IX, e Anexo V da Resolução nº 248, de 5 de julho de 2023, da Câmara Municipal de Pirassununga, que estrutura a Diretoria Jurídica, define as atribuições da Divisão de Procuradoria e assegura ao Procurador Legislativo autonomia técnica e independência institucional para manifestação jurídica e consultiva em defesa dos interesses públicos municipais.

A análise restringe-se à verificação da regularidade formal e à compatibilidade normativa da proposição com o ordenamento jurídico vigente, não abrangendo juízos de conveniência, oportunidade ou mérito. A manifestação é de natureza meramente opinativa e não vinculante, em consonância com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (MS 24.631/DF) e com a doutrina majoritária de Direito Administrativo, não substituindo nem condicionando a deliberação soberana dos membros desta Casa Legislativa, assegurada pelo art. 18 da Lei Orgânica do Município de Pirassununga e pelos arts. 1º, parágrafo único, e 29, inciso VIII, da Constituição Federal de 1988.

EMENTA: DIREITO FINANCEIRO. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS MUNICIPAL (PL Nº 54/2026). METAS FISCAIS E ANEXOS DE RISCOS. TABELAS ATUARIAIS (TABELAS 6, 6.1 E 6.2) COM INSTRUÇÃO DEFICITÁRIA. METAS PROGRAMÁTICAS COM ÍNDICES FUTUROS ZERADOS OU GENÉRICOS. TRANSPARÊNCIA FISCAL E CONTROLE DE RESULTADOS. ART. 11. DESPESAS IRRELEVANTES VINCULADAS AOS LIMITES DE DISPENSA DE LICITAÇÃO, SEM TETO GLOBAL ANUAL. ART. 14. TRANSFERÊNCIAS A ENTIDADES PRIVADAS SEM CRITÉRIOS OBJETIVOS DE SELEÇÃO. ART. 17. ASSUNÇÃO DE DESPESAS DE OUTROS ENTES EM COMPETÊNCIA CONCORRENTE COM DISPENSA DE NOVA AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA. ART. 19. FACULDADE DE ENCAMINHAMENTO DE PROJETOS DE LEI TRIBUTÁRIA. NECESSIDADE DE LEIS ESPECÍFICAS PARA ALTERAÇÕES MATERIAIS. ART. 22. TRANSPOSIÇÃO, REMANEJAMENTO E TRANSFERÊNCIA DE DOTAÇÕES VIA DECRETO EM REORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA, COM RISCO DE ESGOTAMENTO DO CONTROLE LEGISLATIVO. VÍCIOS FORMAIS E DE TÉCNICA NORMATIVA SANÁVEIS. **CONTINUIDADE DA TRAMITAÇÃO CONDICIONADA AO SANEAMENTO DOS ANEXOS E DOS DISPOSITIVOS MENCIONADOS.**

Relatório

Trata-se do Projeto de Lei nº 54/2026, de autoria do Poder Executivo Municipal que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária Anual (LOA) referente ao exercício financeiro de 2027.



O corpo do projeto de lei é composto por 30 artigos, organizados em capítulos que disciplinam desde as disposições preliminares até as normas de gestão fiscal e transparência.

1. Disposições Preliminares e Metas:

- O projeto estabelece as diretrizes para a elaboração da LOA 2027 e contém dispositivo que faculta ao Poder Executivo o envio de projetos de lei versando sobre alterações na legislação tributária municipal.
- As metas e prioridades para o exercício de 2027 são vinculadas ao Anexo de Metas e Prioridades, integrante da norma, com precedência na alocação de recursos, sem se constituírem em limite à programação das despesas.

2. Metas e Riscos Fiscais:

- As metas de resultados fiscais (receitas, despesas, resultado primário e nominal, montante da dívida pública e patrimônio líquido) são detalhadas em anexo próprio.
- O Anexo de Riscos Fiscais avalia, em tese, os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando medidas a serem adotadas caso se concretizem.

3. Diretrizes para Novos Projetos e Despesas:

- Veda-se a consignação de recursos para novos projetos sem o atendimento adequado dos projetos em andamento e das despesas de conservação do patrimônio público.
- Para fins de estudo de impacto orçamentário-financeiro, o projeto define como despesas irrelevantes aquelas que não ultrapassam os limites de dispensa de licitação previstos nos incisos I e II do art. 75 da Lei Federal nº 14.133/2021.

4. Transferências e Parcerias:

- Estabelecem-se critérios para a transferência de recursos a pessoas físicas e entidades privadas sem fins lucrativos.
- Exige-se a apresentação de programa de trabalho, demonstrativo de vantagem econômica para o órgão concedente, justificativa de escolha do beneficiário e cláusula de reversão patrimonial em casos de desvio de finalidade.

5. Legislação Tributária:



- O art. 19 faculta ao Poder Executivo o envio de projetos de lei que versem sobre alterações no Código Tributário Municipal, atualização da Planta Genérica de Valores (PGV) conforme o mercado imobiliário, revisão da progressividade do IPTU, revisão de isenções e redefinição dos limites da zona urbana.

6. Execução Provisória e Créditos:

- Caso a Lei Orçamentária não seja sancionada até o início do exercício de 2027, autoriza-se a execução da proposta orçamentária na base de 1/12 (um doze avos) por mês.
- A LOA 2027 conterá autorização para abertura de créditos suplementares e limites para transposição, remanejamento ou transferência de recursos entre órgãos.

Estimativas Financeiras e Indicadores

1. Projeção de Receita:

- A receita total estimada para 2027 é de R\$ 483.101.451,00.
- As receitas correntes projetadas somam R\$ 480.371.451,00, englobando impostos, taxas e contribuições de melhoria (R\$ 111.173.000,00) e transferências correntes (R\$ 343.344.000,00).
- A Receita Corrente Líquida (RCL) prevista para 2027 é de R\$ 480.371.451,00.

2. Projeção de Despesa:

- A despesa corrente total é estimada em R\$ 479.838.451,00 para o exercício de 2027.

3. Resultado Primário e Nominal:

- O projeto avalia o cumprimento das metas fiscais do exercício anterior (2025), indicando um resultado primário realizado de R\$ 6.325.392,00.
- A Dívida Consolidada Líquida é apresentada com valor negativo de R\$ 29.208.763,00.

4. Riscos Fiscais:

- O Demonstrativo de Riscos Fiscais elenca demandas judiciais estimadas em R\$ 10.000.000,00 como passivo contingente.



- Como medida de providência, o projeto indica o aumento da arrecadação da dívida ativa no mesmo montante (R\$ 10.000.000,00).

5. Margem de Expansão de Despesas:

- A Tabela 8 do Anexo de Metas Fiscais indica saldo final zero (R\$ 0,00) para a Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado para 2027.

Programas Governamentais (Anexos V E VI)

O projeto apresenta a alocação de custos por programas e unidades executoras, com os seguintes destaques¹:

- **Poder Legislativo:** O programa "*Legislativo Municipal*" prevê custo total de R\$ 12.000.000,00, incluindo manutenção administrativa (~R\$ 7.399.445,00) e projeto de construção/reforma do prédio (~R\$ 2.483.276,00).
- **Gestão 360 (Eficiência e Integração):** Programa transversal com dotações em diversas secretarias. Na Secretaria de Administração, o custo estimado é de ~R\$ 42.540.000,00, incluindo vale-alimentação (~R\$ 11.000.000,00) e PASEP (~R\$ 4.000.000,00). No FUNDEB, o programa soma ~R\$ 22.495.000,00 para obrigações patronais.
- **Saúde:**
 - Atenção Especializada: ~R\$ 21.480.559,00.
 - Urgência e Emergência (incluindo SAMU e UPA): ~R\$ 20.677.000,00.
 - Atenção Primária: ~R\$ 3.588.000,00.
 - Assistência Farmacêutica: ~R\$ 2.048.000,00.
- **Educação:**
 - Ensino Fundamental e Conservatório: ~R\$ 8.480.559,00.
 - Merenda Escolar: ~R\$ 9.744.000,00.
 - Transporte Escolar: ~R\$ 5.600.000,00.
- **Segurança Pública:**
 - Gestão de Insumos e Serviços: ~R\$ 20.143.750,00.

¹ Os números consolidados neste documento podem sofrer variações em relação ao arcabouço documental por questões de aproximações numéricas durante o levantamento.



- Gestão da Modernização (incluindo Muralha Digital e frotas): ~R\$ 426.000,00.
- **Saneamento (SAEP):**
 - Cidade Saneada: ~R\$ 8.681.203,00.
 - Água Boa: ~R\$ 21.380.000,00.
 - Sem Medo da Chuva (Drenagem Urbana): ~R\$ 11.124.000,00.
- **Reserva de Contingência:** Fixada em ~R\$ 5.000.000,00 para suportar suplementações de dotações.

O processo legislativo em análise encontra-se instruído pelos seguintes documentos e peças técnicas:

Documentos de Encaminhamento e Justificação Política

- **Ofício nº 048/2026/GOV:** Expediente formal assinado pelo Prefeito Municipal, Fernando Lubrechet, direcionado à Presidência da Câmara, submetendo a matéria à apreciação parlamentar e declarando a observância aos princípios de equilíbrio das contas públicas e eficiência.
- **Exposição de Motivos:** Justificativa técnica que fundamenta a propositura na consonância com o Plano Plurianual (PPA) 2026–2029 e detalha a estimativa de receita de ~R\$ 483.101.450,52.

Peça Normativa Principal (Texto do Projeto de Lei)

- Composta por 30 artigos, a norma disciplina as prioridades da administração, a estrutura do orçamento, as diretrizes para despesas com pessoal, a política de aplicação de recursos das agências financeiras de fomento e diretriz programática para o envio de projetos de lei versando sobre matéria tributária municipal.

Anexo de Metas Fiscais (AMF) constituído por um conjunto de demonstrativos exigidos pela Lei Complementar Federal nº 101/2000 (LRF):

- **Tabela 1 (Metas Anuais):** Projeções de receitas e despesas primárias e nominais.
- **Tabela 2 (Avaliação do Cumprimento das Metas do Exercício Anterior):** Confronto entre as metas previstas e realizadas no exercício de 2025.
- **Tabela 3 (Metas Fiscais Atuais vs. Três Exercícios Anteriores):** Comparativo evolutivo da saúde financeira do município.
- **Tabela 4 (Evolução do Patrimônio Líquido):** Demonstração do capital, reservas e resultados acumulados.



- **Tabela 5 (Alienação de Ativos):** Detalhamento da origem e aplicação de recursos obtidos com a venda de bens móveis e imóveis.
- **Tabela 6, 6.1 e 6.2 (Situação Financeira e Atuarial do RPPS):** Projeção atuarial do regime próprio de previdência até o ano de 2100.²
 - **REGISTRE-SE que constam nos anexos, mas não estão referenciadas no art. 3º do texto do projeto de lei.**
- **Tabela 7 (Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita):** Elenca isenções tributárias (IPTU, ISSQN, ITBI) e taxas, estimando um impacto de ~R\$ 1.579.500,00 para 2027, com compensação via crescimento vegetativo.
- **Tabela 8 (Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado):** Documento que aponta o saldo **zero** para expansão de despesas fixas em 2027.

Anexo de Riscos Fiscais (ARF)

- **Demonstrativo de Riscos Fiscais e Providências:** Identifica passivos contingentes, especificamente demandas judiciais estimadas em ~R\$ 10.000.000,00, propondo como medida de mitigação o incremento da cobrança da dívida ativa.

Anexos de Planejamento e Programas

- **Anexo V (Descrição de Programas):** Documento de 61 páginas que detalha objetivos, justificativas, indicadores, unidades de medida e índices futuros de programas.
- **Anexo VI (Unidades Executoras e Ações):** Documento de 257 páginas que apresenta cada atividade e projeto por código.

Documentos de Tramitação, Ciência e Publicidade

- **Comunicados de Ciência:** Registros de encaminhamento individual para ciência de todos os vereadores da legislatura.
- **Despachos de Encaminhamento às Comissões:** Atos da Presidência e Diretoria Legislativa enviando o projeto para parecer da Diretoria Jurídica e manifestação da Comissão de Finanças, Orçamento e Lavoura (CFOL).
- **Comunicado de Publicidade:** Edital assinado pelo Presidente Wallace Ananias de Freitas Bruno informando à população sobre a disponibilidade do projeto para consulta pública em atenção ao art. 37 da Constituição Federal.

² Registre-se que as tabelas destes anexos se encontram fragmentadas e com diversos erros “*materiais*”.



Documentação Técnica Complementar Adensada

- **Tabela de Preços Médios de Terra Nua (VTN):** Circular da Secretaria Municipal de Finanças apresentando levantamento de valores médios por hectare (lavoura, pastagem, silvicultura) para o ano de 2026, servindo de base para cálculos e arbitramentos tributários.

Constata-se que há muitos programas identificados que registram o valor de ‘0,00’ no campo destinado ao Índice Futuro ou utilizam indicadores subjetivos, em desconformidade com as normas de transparência e eficácia orçamentária.

Metas com indicadores zerados ou genéricos

Abaixo, apresenta-se a relação de alguns programas governamentais com metas identificadas com deficiência técnica de quantificação no Anexo V do PL 54/2026:

Código do Programa	Nome do Programa	Descrição da Meta com Vício	Tipo de Deficiência
1044	Legislativo Municipal	Ampliações e Reformas	Índice Futuro: 0,00
1003	Pirassununga em Destaque	Melhoria na Qualidade do Serviço	Índice Futuro: 0,00 (Genérico)
1020	Governança Cidades Inteligentes	Todas as metas (Desempenho, Planos, Aderência e Transparência)	Todos os Índices Futuros: 0,00
1021	Gestão Estratégica	Grau de Satisfação e Aderência	Índice Futuro: 0,00
1022	Escritório de Projetos	Projetos Elaborados e Aderência	Índice Futuro: 0,00
1023	Comunicação Institucional	Frequência, Grau de Conhecimento e Tempo de Publicação	Todos os Índices Futuros: 0,00
1024	Identidade Municipal	Memória, Engajamento e Cerimônias	Todos os Índices Futuros: 0,00
1004	Pira Digital: PGM Conecta	Melhoria na Qualidade do Serviço	Índice Futuro: 0,00 (Genérico)
1033	Smart Pira	Melhoria na Qualidade do Serviço	Índice Futuro: 0,00
1001	Gestão 360	Melhoria na Qualidade do Serviço	Índice Futuro: 0,00 (Dotação de R\$ 248 mi)



CÂMARA MUNICIPAL DE PIRASSUNUNGA
Município de Interesse Turístico

Código do Programa	Nome do Programa	Descrição da Meta com Vício	Tipo de Deficiência
1005	Pira Digital: Conectando Cidadãos	Melhoria na Qualidade do Serviço	Índice Futuro: 0,00
1019	Pirassununga no Azul	Melhoria na Qualidade do Serviço	Índice Futuro: 0,00
1007	PASEPRO	Quantidade de Funcionários CEMMIL	Índice Futuro: 0,00
1008	PAEQ	Melhoria na Qualidade do Serviço	Índice Futuro: 0,00
1009	PROMDEC	Número de Equipes Formadas	Índice Futuro: 0,00
1015	Ensino Fundamental	Alunos Atendidos	Índice Futuro: 0,00
1017	Transporte Escolar	Melhoria na Qualidade do Serviço	Índice Futuro: 0,00
1014	Plano 1ª Infância: Creches	Alunos Atendidos	Índice Futuro: 0,00
1016	Merenda Escolar	Alunos Atendidos	Índice Futuro: 0,00
1010	Cultura em Destaque	Melhoria na Qualidade do Serviço	Índice Futuro: 0,00
1011	Fomento Cultural Criativo	Porcentagem de Serviços de Terceiros	Índice Futuro: 0,00
1012	Patrimônio Vivo	Equipamentos Adquiridos	Índice Futuro: 0,00
1018	Esporte em Movimento	Pesquisa de Satisfação	Índice Futuro: 0,00 (Genérico)
2016	Atenção Primária à Saúde	Ações Realizadas	Índice Futuro: 0,00 (Genérico)
2017	Atenção à Saúde Bucal	Ações Realizadas	Índice Futuro: 0,00
2018	Atenção Especializada	Ações Realizadas	Índice Futuro: 0,00
2019	Urgência e Emergência	Funcionamento da Capacidade Instalada	Índice Futuro: 0,00
2020	Saúde Mental	Projetos Estratégicos Elaborados	Índice Futuro: 0,00
2021	Assistência Farmacêutica	Percentual de Estoque	Índice Futuro: 0,00
2022	Plano 1ª Infância: Imunização	Projetos Estratégicos Elaborados	Índice Futuro: 0,00
2023	Saúde Digital	Unidades com Prontuário Eletrônico	Índice Futuro: 0,00
2024	Transporte de Pacientes	Contratos Firmados	Índice Futuro: 0,00
2025	Segurança das Unidades	Equipamentos Recuperados	Índice Futuro: 0,00
2026	Projetos Especiais (Saúde)	Ações Realizadas	Índice Futuro: 0,00



CÂMARA MUNICIPAL DE PIRASSUNUNGA
Município de Interesse Turístico

Código do Programa	Nome do Programa	Descrição da Meta com Vício	Tipo de Deficiência
1047	Benefícios Eventuais	Número de Auxílios por Território	Índice Futuro: 0,00
1048	Bolsa Família e CadÚnico	Quantidade de Famílias Cadastradas	Índice Futuro: 0,00
1049	Fundo Social Solidiedade	Melhoria na Qualidade do Serviço	Índice Futuro: 0,00
4002	Social Básica	Fomentar e Executar Projetos Sociais	Índice Futuro: 0,00
7015	Social Especial	Atendimento Violação de Direitos	Índice Futuro: 0,00
1013	Direitos Humanos	Atendimento Violação de Direitos	Índice Futuro: 0,00
1050	Cerrado de Emas (Direitos)	Fomentar e Executar Projetos Sociais	Índice Futuro: 0,00
1028	Reviva Cidade: Ilumina Pira	Melhoria na Qualidade do Serviço	Índice Futuro: 0,00
1030	Reviva Cidade: Cidade Limpa	Melhoria na Qualidade do Serviço	Índice Futuro: 0,00
1032	Reviva Cidade: Infra Equip.	Melhoria na Qualidade do Serviço	Índice Futuro: 0,00
1031	Reviva Cidade: Qualificação	Melhoria na Qualidade do Serviço	Índice Futuro: 0,00
1029	Reviva Cidade: Infra Viária	Melhoria na Qualidade do Serviço	Índice Futuro: 0,00
1053	Cada Centavo Conta (SAEP)	Despesa com Pessoal / RCL	Índice Futuro: 0,00
1052	Sem Medo da Chuva	Número de Indenizações Danos Mat.	Índice Futuro: 0,00
1025	Gestão Arborização Urbana	Área Verde por Habitante	Índice Futuro: 0,00
1026	Saúde e Bem-estar Animal	Melhoria na Qualidade do Serviço	Índice Futuro: 0,00
1027	Gestão Sustentável Resíduos	Índice Geração/Destinação	Índice Futuro: 0,00
1034	Segurança: Insumos/Serviços	Equipamentos e Salas Adequadas	Índice Futuro: 0,00
1035	Gestão Logística	Ações Realizadas	Índice Futuro: 0,00
1036	Gestão Sinalização Viária	Melhoria na Qualidade do Serviço	Índice Futuro: 0,00
1037	Gestão da Modernização	Equipamentos Adquiridos	Índice Futuro: 0,00
1038	Transporte Público	Grau de Satisfação da População	Índice Futuro: 0,00
1006	Agrofuturo	Melhoria na Qualidade do Serviço	Índice Futuro: 0,00



Código do Programa	Nome do Programa	Descrição da Meta com Vício	Tipo de Deficiência
1039	Vem Pra Pira	Grau de Satisfação	Índice Futuro: 0,00

Registre-se que o planejamento que prevê gasto deve prever metas tangíveis e específicas para garantia do cumprimento do princípio da especialização e da finalidade da despesa pública. A ausência de metas numéricas inviabiliza o cumprimento da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), que exige a divulgação de resultados e indicadores de programas.

Filtros de limitação de discricionariedade

No corpo do texto normativo foram identificadas hipóteses de ausência de filtros normativos e de extrapolação do poder discricionário.

1. Discricionariedade na Definição de Despesas Irrelevantes (art. 11)

- O art. 11 do projeto define como "*despesas irrelevantes*", para fins do art. 16, § 3º da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), aquelas que não ultrapassem os limites de dispensa de licitação da Lei Federal nº 14.133/2021. Ao vincular a irrelevância orçamentária aos tetos de dispensa de licitação (atualmente R\$ 59.906,02 para bens/serviços e R\$ 119.812,02 para obras), o projeto retira do filtro de impacto orçamentário-financeiro (art. 16, I e II da LRF) um conjunto considerável de gastos. **Verifica-se a ausência de um limitador cumulativo anual, permitindo que a fragmentação de despesas "irrelevantes" dote o ordenador de despesa de um poder discricionário imune à demonstração de viabilidade fiscal prévia.**

2. Flexibilidade na Alteração da Estrutura Administrativa (art. 22)

- O dispositivo autoriza o Executivo a transpor, remanejar ou transferir dotações, mediante decreto, em casos de extinção ou reforma de órgãos. Embora o parágrafo único tente preservar a estrutura funcional e programática, o *caput* do art. 22 opera uma delegação legislativa atípica. **O remanejamento e a transposição exigem, por mandamento do art. 167, VI da Constituição Federal, autorização legislativa específica.** A autorização genérica em LDO para reformas administrativas futuras via decreto tem potencial de esvaziar o



controle parlamentar sobre a arquitetura do gasto público, transferindo a decisão política da alocação de recursos para a esfera exclusiva do ato infralegal.

3. Critérios Subjetivos para Transferências ao Setor Privado (art. 14)

- O projeto estabelece exigências para o repasse de recursos a entidades sem fins lucrativos, mencionando a necessidade de "*justificativas quanto ao critério de escolha do beneficiário*". Constatou-se a falta de um filtro baseado em indicadores de desempenho ou pontuação técnica objetiva. A norma permite que a escolha da entidade beneficiária ocorra por critérios puramente discricionários do gestor, desde que apresentada uma justificativa formal. Sem a fixação de editais de chamamento com critérios de seleção pré-estabelecidos e impessoais na própria LDO, a discricionariedade administrativa tangencia o risco de violação ao princípio da impessoalidade (art. 37, *caput*, CF/88).

4. Indeterminação na Revisão da Planta Genérica de Valores (art. 19)

- O art. 19 autoriza a atualização da Planta Genérica de Valores (PGV) ajustando-a aos movimentos do mercado imobiliário. Não se verifica no texto o estabelecimento de um gatilho técnico ou limitador percentual para essa atualização. O poder discricionário para deflagrar o aumento indireto do IPTU via PGV é conferido sem a exigência de laudos de avaliação padronizados pela LDO, o que permite ao Executivo escolher o momento e a intensidade da base de cálculo do tributo sem um balizador normativo de proporcionalidade.

É a síntese do necessário.

Fundamentação

O projeto estabelece o arcabouço normativo para o orçamento de 2027, estruturado em 30 artigos e acompanhado de Anexos de Metas Fiscais (AMF), Riscos Fiscais (ARF) e detalhamento de programas.

A estimativa de receita total, conforme consta da documentação, é de aproximadamente R\$ 483.101.450,52. Destacam-se, no texto normativo, a autorização para atualização da Planta Genérica de Valores (PGV), a definição de despesas irrelevantes e a fixação de margem nula para expansão de despesas obrigatórias de caráter continuado.



Avaliação sistemática do texto do projeto de lei

Arts. 1º e 2º — Disposições Preliminares e Metas

Há nesses artigos a vinculação expressa ao PPA 2026–2029 e ao princípio do equilíbrio fiscal. As metas e prioridades constam de Anexo integrante da norma, submetido ao crivo do Legislativo no ato de aprovação.

A cláusula de que as metas "*não se constituem em limite à programação das despesas*" confere ao Executivo uma válvula de escape pois, uma vez aprovadas as metas pelo Legislativo, o gestor pode ultrapassá-las sem necessidade de retornar à Casa para nova autorização.

Há a possibilidade de emenda corretiva que estabeleça o Anexo de Metas como teto de despesas e não mero referencial, obrigando retorno ao Legislativo para reprogramações acima de percentual definido.

Arts. 3º e 4º — Metas e Riscos Fiscais

Há conformidade formal com o art. 4º, §§ 1º e 3º da LC 101/2000 com a existência do Anexo de Metas Fiscais e Demonstrativo de Riscos, o que atende ao requisito mínimo de transparência.

A medida de compensação do passivo contingente de R\$ 10.000.000,00 (demandas judiciais), constante dos anexos referenciados no artigo, consiste no "*aumento da cobrança da dívida ativa*", o que é uma intenção administrativa, não uma garantia normativa.

A inclusão de dispositivo que obrigue a constituição de provisão orçamentária específica para o passivo contingente, com dotação nominal no orçamento, em lugar de medida de cobrança inespecífica é uma possibilidade de estabelecimento de diretrizes orçamentárias realistas e passíveis de monitoramento e controle.



Arts. 5º ao 10º — Estrutura do Orçamento, Prioridades e Vedações

A vedação de recursos para novos projetos sem atendimento dos projetos em andamento (art. 45 da LRF incorporado) é tecnicamente adequada e protege a continuidade das políticas públicas iniciadas.

Os dispositivos não estabelecem critério objetivo para definir o que é "*atendimento adequado*" dos projetos em andamento. O juízo de adequação permanece, assim, exclusivamente com o ordenador de despesa do Executivo, sem parâmetro objetivamente controlável pelo Legislativo.

Em tese, a ausência do parâmetro objetivo permite que o Executivo paralise politicamente projetos iniciados por gestões anteriores ou por emendas parlamentares, sem qualquer sanção formal.

Art. 11 — Definição de Despesas Irrelevantes

A remissão aos limites do art. 75, I e II, da Lei nº 14.133/2021 oferece parâmetro legal conhecido e objetivo para a definição de despesa irrelevante, evitando arbitrariedade casuística.

Porém, não há limitador cumulativo anual. A fragmentação de despesas em múltiplos contratos abaixo do teto ("*fracionamento de despesa*") permitiria, em tese, que o Executivo realize gastos de monta relevante sem submissão ao filtro de impacto orçamentário-financeiro do art. 16 da LRF.

Recomenda-se emenda para inclusão de teto global anual por unidade executora para despesas irrelevantes. O dispositivo não autoriza fracionamento de despesa, o que já vedado pela Lei 14.133/2021, mas a ausência de limite cumulativo anual, somada à vinculação aos tetos de dispensa, cria um ambiente propício para que, na prática, o fracionamento ocorra sem ser filtrado pelo art. 16 da LRF.



Arts. 12 e 13 — Diretrizes para Pessoal

Os dispositivos possuem alinhamento formal com os limites de despesas de pessoal da LRF (arts. 19 e 20 da LC 101/2000) e com a margem nula de expansão registrada na Tabela 8 do AMF, o que ao menos é internamente coerente.

Porém, a margem zero de expansão de despesas obrigatórias de caráter continuado transfere ao Executivo o poder de fato de congelar reajustes reais ao funcionalismo durante todo o exercício, sem que o Legislativo possa contrariar esse efeito sem incorrer em violação ao art. 17 da LRF.

A ausência de margem mínima para atendimento de demandas como a do Piso da Enfermagem (Atividade 2.405) e de outros direitos legais já assegurados por norma federal, impediria, em tese, o cumprimento do atendimento aos deveres remuneratórios decorrentes de normas externas e/ou convenções coletivas.

Art. 14 — Transferências a Entidades Privadas Sem Fins

Lucrativos

Exige programa de trabalho, demonstrativo de vantagem econômica, justificativa de escolha do beneficiário e cláusula de reversão patrimonial, elementos que, se aplicados, reduzem o risco de desvio.

A "*justificativa de escolha do beneficiário*" é critério formal e subjetivo. Não se exige chamamento público, pontuação técnica objetiva nem edital com critérios pré-estabelecidos. O Executivo escolhe a entidade e justifica a escolha a posteriori.

Recomenda-se apor emenda que determine chamamento público prévio e obrigatório para todas as transferências acima de um determinado valor, com publicação de edital com critérios objetivos de seleção, em alinhamento com a Lei nº 13.019/2014 (Marco Regulatório das OSCs).

Sem o chamamento público, o dispositivo cria espaço para transferências seletivas que podem configurar violação ao princípio da impessoalidade (art. 37, *caput*, CF/88) e eventual improbidade administrativa.



Art. 17 — Despesas de Competência de Outros Entes

Estabelece requisitos cumulativos de convênio, disponibilidade orçamentária e autorização legislativa, o que em regra preserva o controle parlamentar sobre a assunção de obrigações alheias.

A dispensa da autorização legislativa para "*competências concorrentes*" é constitucionalmente indefensável. Competência material concorrente (art. 23, CF/88) não é exceção à vedação do art. 167, VI, CF/88. O dispositivo em questão permite ao ordenador de despesa tornar-se, em tese, o árbitro de quando a dispensa se aplica, sem controle externo imediato.

Sugere-se a supressão da cláusula de dispensa, conforme, com redação que exija sempre autorização legislativa específica, independentemente da natureza da competência.

A manutenção da cláusula expõe o Município a compromettimentos fiscais com despesas de outros entes sem votação específica na Câmara, configura possível violação ao controle orçamentário parlamentar.

Art. 19 — Revisão Tributária (PGV, IPTU, Isenções, Zona Urbana)

O verbo “poderá” disposto no *caput* indica uma “*faculdade*” do Poder Executivo e não um dever. Embora as alterações tributárias, via de regra, envolvam atuação direta do Poder Legislativo, a LDO apresenta uma faculdade para apresentação de leis tributárias à deliberação desta Casa de Leis.

Um ponto de atenção é o inciso VI que trata da Planta Genérica de Valores (PGV). O fundamento técnico para atualizar a PGV é questão consolidada no *Leading case* do RE 648.245/STF (Tema 211), em que se admite atualização monetária por índice oficial sem nova lei.

O art. 19 do presente Projeto de Lei extrapola a questão da atualização monetária e autoriza revisão de progressividade, de isenções e de limites de zona urbana. Tais matérias exigem lei específica, nos termos do art. 150, I, CF/88 e art. 97 do CTN, a despeito da faculdade apresentada no *caput* do artigo em questão.



Art. 22 — Remanejamento e Transposição de Dotações via Decreto

A previsão de limite para remanejamentos e a ressalva de que a estrutura funcional e programática deve ser preservada indicam algum esforço de contenção da discricionariedade.

A autorização genérica para remanejamento via decreto em casos de reforma administrativa viola o art. 167, VI, da CF/88, que exige autorização legislativa específica para transposição e remanejamento entre órgãos.

Sugere-se aposição de emenda que fixe teto percentual explícito (por exemplo, 1% da RCL) para remanejamentos via decreto, com obrigação de comunicação prévia à Câmara e prazo para apreciação legislativa de remanejamentos que superem esse teto.

Sem o teto percentual, o art. 22 na prática equivale a uma delegação ao Executivo para redesenhar o orçamento por decreto ao longo de 2027, esvaziando o significado político do ato legislativo de aprovação da LOA.

Arts. 23 ao 28 — Execução Provisória, Créditos e Transparência

A regra dos doze avos para execução provisória é solução constitucionalmente adequada e pacificada pela doutrina e jurisprudência, garantindo continuidade dos serviços sem paralisação administrativa.

A autorização para abertura de créditos suplementares e os limites para transposição entre órgãos são delegações que, **sem percentual explícito no corpo do projeto**, aguardam a LOA para serem definidas transferindo para o próximo ciclo legislativo a definição do grau real de controle parlamentar sobre o gasto.

Recomenda-se a inserção, na LDO, de teto percentual para créditos suplementares, reduzindo a margem de manobra sobre o orçamento futuro por parte do Poder Executivo sem a devida ferramenta fiscalizatória do Poder Legislativo. A ausência do teto na LDO permite que o Executivo, na LOA, autorizando a si próprio créditos



suplementares de alto percentual sem debate parlamentar específico, tornando o orçamento aprovado meramente indicativo.

Arts. 29 e 30 — Disposições Finais

Dispositivos de vigência e integração normativa sem maiores riscos. A remissão à legislação federal como fonte supletiva é tecnicamente correta.

Não há cláusula de monitoramento e avaliação semestral das metas pela Câmara Municipal, o que seria o mecanismo natural de acompanhamento e fiscalização parlamentar ao longo da execução orçamentária de 2027.

Recomenda-se a inclusão de dispositivo que institua audiência pública obrigatória periódica perante a Comissão de Finanças (CFOL) para avaliação da execução orçamentária, com base no art. 9º, § 4º, da LC 101/2000.

Sem o dispositivo de monitoramento, a LDO encerra seu ciclo de controle legislativo no ato de aprovação e o Executivo executa o orçamento de 2027 sem qualquer retorno institucional formal à Câmara até a prestação de contas do exercício.

Constitucionalidade e Competência (art. 30 e 165

CF/88)

A edição da Lei de Diretrizes Orçamentárias insere-se na competência tributária e financeira do Município, nos termos do art. 30, inciso I, e do art. 165, inciso II, da Constituição Federal de 1988, que atribui a cada ente federativo a prerrogativa de editar sua LDO anual.

A iniciativa do Poder Executivo é constitucionalmente reservada para matéria orçamentária, nos termos do art. 165, caput, da CF/88, de modo que não se verifica vício de iniciativa, ao contrário, a propositura observa a regra de competência exclusiva do Executivo para projetos de lei orçamentária atendendo ao princípio da simetria com o art. 165 da Constituição Federal e art. 119 da Lei Orgânica Municipal. A matéria insere-se na competência de interesse local.



Compatibilidade Vertical e Riscos de Inconstitucionalidade

O dispositivo do art. 22 do Projeto de Lei permite a transposição, *remanejamento ou transferência de dotações via decreto em casos de reforma administrativa*. Verifica-se risco de inconstitucionalidade frente ao art. 167, VI da CF/88, que veda tais operações sem prévia autorização legislativa específica.

O projeto faz remissão expressa à LC 101/2000 (LRF), o art. 75 da Lei Federal nº 14.133/2021 e o Plano Plurianual 2026–2029, demonstrando alinhamento com a hierarquia normativa federal.

A formulação do art. 19, ao incluir, entre as matérias sobre as quais o Executivo poderá encaminhar projetos de lei, temas como progressividade do IPTU, isenções tributárias e limites da zona urbana, sem estabelecer balizadores técnicos mínimos nem exigir laudos específicos como condição de encaminhamento, confere ao Poder Executivo uma margem de discricionariedade incompatível com o princípio da especialidade da legalidade tributária. A LDO não é o veículo normativo adequado para disciplinar, mesmo programaticamente, o conteúdo material de futuras alterações tributárias, dado que a legalidade estrita do art. 150, I, da CF/88 e do art. 97 do CTN reserva tais matérias a leis específicas e autônomas.

Trata-se de vício de **incompatibilidade vertical sanável**, tendo em vista que a autorização pode ser suprimida do art. 19, reservando-se as alterações tributárias para proposições específicas autônomas.

Gestão Fiscal e Transparência (LC 101/2000)

Há aparente conformidade formal com os arts. 14, 16 e 17 da LC 101/2000. Registra-se, todavia, que a medida de compensação da renúncia de receita (Tabela 7), estimada em R\$ 1.579.500,00, com compensação prevista via "*crescimento vegetativo*" da arrecadação é solução juridicamente frágil.

A compensação pelo crescimento vegetativo não configura medida compensatória específica e adequada nos termos do art. 14, § 1º, da LRF, que



exige incremento de receita decorrente de elevação de alíquota, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Tal ponto configura **irregularidade formal** de menor gravidade, que não bloqueia a tramitação, mas, sendo passível de emenda saneadora, recomenda-se ser retificada para medida compensatória específica mensurável e rastreável.

O Demonstrativo de Riscos Fiscais (ARF) elenca passivos contingentes de R\$ 10.000.000,00 (demandas judiciais), com medida de providência consistente no aumento da arrecadação da dívida ativa no mesmo valor. A simetria matemática entre risco e providência é formalmente adequada, embora a factibilidade da meta de cobrança da dívida ativa seja matéria de mérito administrativo, imune à análise desta Procuradoria.

A Tabela 8 do Anexo de Metas Fiscais indica saldo final zero (R\$ 0,00) para 2027, impossibilitando, em tese, a criação de cargos ou concessão de aumentos reais no funcionalismo, conforme os limites de margem de expansão dados pelo art. 17 da LRF

No art. 11, o projeto vincula a irrelevância orçamentária aos limites de dispensa de licitação da Lei 14.133/2021. A definição de 'despesas irrelevantes' por remissão aos limites do art. 75, incisos I e II, da Lei Federal nº 14.133/2021 é tecnicamente coerente com o conceito, evitando margem excessiva de discricionariedade, embora se constate a ausência de um limitador global cumulativo, o que pode gerar fragmentação de gastos sem a devida demonstração de impacto orçamentário-financeiro.

A vedação à consignação de recursos para novos projetos sem o atendimento dos projetos em andamento (art. 45 da LRF, incorporado ao corpo do projeto) observa, em tese, o princípio da eficiência administrativa e da continuidade dos serviços públicos, previsto no art. 37, *caput*, da CF/88.

Registre-se que as Tabelas 6, 6.1 e 6.2, que não constam referenciadas no art. 3º do Projeto de Lei, apresentam preenchimento nulo ou com marcadores genéricos ("*<ENTE DA FEDERAÇÃO>*", "*<DATA DA AVALIAÇÃO>*") até o ano de 2100. *Tal omissão configura vício de instrução documental, impedindo a aferição do equilíbrio atuarial, violando a exigência dada no art. 4º, § 2º, IV LRF.*



Controle de Resultados e Metas Programáticas

No Anexo V, consta considerável número de programas identificados, conforme tabela supra, que possuem indicadores com Índice Futuro zerado ou terminologia genérica. A ausência de metas numéricas aferíveis configura possível violação ao art. 4º, I, "e" da LRF.

Matriz de Riscos Jurídicos

O art. 19, ao conferir ao Executivo a mera faculdade de encaminhar projetos de lei versando sobre matéria tributária, incluindo progressividade do IPTU, isenções e limites de zona urbana, sem estabelecer balizadores técnicos mínimos, cria um ambiente normativo de baixa objetividade. A ausência de critérios e de parâmetros de proporcionalidade deixa a discricionariedade de apresentação das propostas inteiramente nas mãos do Executivo, sem controle prévio da Câmara sobre a oportunidade e o conteúdo dessas iniciativas.

A LDO é instrumento de diretrizes de planejamento, não de modificação de normas tributárias materiais. Trata-se de vício formal sanável por supressão ou redação alternativa que limite o dispositivo à autorização de atualização monetária da PGV por índice oficial, única hipótese admitida por lei específica sem exigência de nova lei, conforme jurisprudência pacificada do STF (RE 648.245 - Tema 211). A Atualização Monetária da PGV, por decreto, é viável juridicamente. Alterações que extrapolem esta finalidade, dependem de autorização legislativa.

Recurso extraordinário. 2. Tributário. 3. Legalidade. **4. IPTU. Majoração da base de cálculo. Necessidade de lei em sentido formal.** 5. Atualização monetária. Possibilidade. 6. É inconstitucional a majoração do IPTU sem edição de lei em sentido formal, vedada a atualização, por ato do Executivo, em percentual superior aos índices oficiais. 7. Recurso extraordinário não provido. (RE 648245, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 01-08-2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-038 DIVULG 21-02-2014 PUBLIC 24-02-2014)



A autorização indireta, dado pela faculdade do envio de projetos de lei para revisão de alíquotas, bases de cálculo e isenções por via de LDO viola, em tese, o princípio da legalidade tributária estrita (art. 150, inciso I, CF/88 c/c art. 97 do CTN).

A manutenção do art. 19 em sua redação atual expõe a norma a impugnação via Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental ou Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual, além de eventual mandado de segurança de contribuinte atingido, concedendo ao Executivo a faculdade de apresentar leis que versem sobre a matéria tributária (art. 19, *caput*).

A compensação da renúncia de receita por "*crescimento vegetativo*" (Tabela 7) não preenche, materialmente, o requisito do art. 14, § 1º, da LC 101/2000, configurando irregularidade formal de menor gravidade.

A margem zero de expansão de despesas obrigatórias de caráter continuado (Tabela 8) não configura vício jurídico em si, mas produz efeito jurídico concreto e vincula o Legislativo e o Executivo ao art. 17 da LRF ao longo de todo o exercício de 2027, tornando qualquer iniciativa parlamentar de criação de despesa obrigatória continuada formalmente bloqueada sem indicação de fonte de custeio ou medida compensatória.

Em apertada síntese, há:

- **Vício Formal (LRF):** Instrução deficitária dos anexos previdenciários e ausência de metas físicas quantitativas em programas finalísticos.
- **Risco de Rejeição de Contas:** A aprovação de LDO com dados fictícios (zero onipresente) atrai sanções dos Tribunais de Contas.
- **Risco de esvaziamento do controle legislativo:** autorização genérica para transposição, remanejamento ou transferência de dotações via decreto em hipóteses de reorganização administrativa, ainda que mantidos valores e estrutura programática (art. 22).
- **Judicialização Tributária:** Possível majoração indireta de IPTU via PGV sem parâmetros técnicos na LDO.

O déficit documental implica a sugestão de recomendações técnicas a seguir:

1. **Substituição das Tabelas 6, 6.1 e 6.2:** O Poder Executivo deve encaminhar dados reais do regime de previdência para suprir a omissão de dados atuariais.



2. **Retificação do Anexo V:** Substituir índices futuros "0,00" por valores substantivos e unidades de medida concretas em todos os programas.
3. **Ajuste no art. 11:** Incluir teto global anual para as despesas consideradas irrelevantes.
4. **Ajuste no art. 19:** Adequar a redação para explicitar que as alterações na legislação tributária mencionadas nos incisos somente poderão ocorrer por meio de leis específicas posteriores, em observância ao art. 150, I, da Constituição Federal e ao art. 97 do CTN, mantendo o dispositivo como diretriz programática para o envio de projetos de lei ao Legislativo. Avaliar a transformação da mera faculdade política em diretriz orçamentária de encaminhamento de projetos de lei tributária, sem prejuízo da necessidade de lei específica para cada alteração.
5. **Ajuste no art. 22:** Incluir teto percentual explícito (sugerido: 1% da RCL) para remanejamentos e transposições via decreto, com comunicação prévia obrigatória à Câmara e prazo de apreciação legislativa para operações que superem esse limite, afastando o risco de esvaziamento do controle parlamentar sobre a arquitetura do gasto público.

Conclusão

Conclui-se que, verificada a regularidade de iniciativa e a competência municipal para a matéria, identificam-se vícios que demandam saneamento sob a perspectiva da constitucionalidade e da legalidade.

A leitura sistêmica do texto do projeto de lei indica existência de dispositivos que deveriam funcionar como balizadores do poder executivo contêm, em sua maioria, válvulas de escape que preservam a discricionariedade do Chefe do Executivo. Os arts. 11, 14, 17, 19 e 22 concentram, cada um a seu modo, poderes que deveriam ser exercidos com autorização legislativa específica ou com parâmetros objetivos verificáveis pela Câmara.

O projeto tornar-se-á juridicamente viável condicionado ao saneamento técnico integral dos anexos e à adequação dos arts. 11, 14, 17, 19 e 22, nos termos das recomendações técnicas indicadas.



Há necessidade de saneamento prévio por mensagem aditiva ou emendas de comissão antes da continuidade da tramitação da presente propositura, nos termos procedimentais.

É o parecer.

Mauro Zamaro

Procurador Legislativo

OAB/SP 421.466



CÂMARA MUNICIPAL DE PIRASSUNUNGA
Município de Interesse Turístico



DESPACHO DA SECRETARIA LEGISLATIVA

Este documento tramitou em conformidade com as diretrizes regimentais.

Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Pirassununga. Para verificar as assinaturas, clique no link: <https://pirassununga.siscam.com.br/documentos/autenticar?chave=7KK095G94247YA75> , ou vá até o site <https://pirassununga.siscam.com.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: 7KK0-95G9-4247-YA75

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - Relatório Jurídico Nº 1 ao Projeto de Lei Nº 54/2026 - PROTOCOLO: - - - CHAVE PARA VALIDAÇÃO: 7KK0-95G9-4247-YA75