



Pirassununga, 22 de julho de 2026

Propositura: Projeto de Lei nº 54/2026

Autoria: Secretaria de Governo - PM

Assunto: Projeto de Lei que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2027. – SUBSTITUTIVOS 1 E 2

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 CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. SUBSTITUTIVO Nº 02 AO PROJETO DE LEI Nº 54/2026. DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA O EXERCÍCIO DE 2027. VERIFICAÇÃO DE SANEAMENTO DE VÍCIOS DE INSTRUÇÃO DOCUMENTAL E REGULARIZAÇÃO DE ANEXOS TÉCNICOS. SUBSISTÊNCIA DE DISPOSITIVOS VIOLADORES DA LEGALIDADE ESTRITA E DA RESERVA DE LEI (ARTIGOS 11, 14, 17, 19 E 22). NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO AO LIMITE DE 1,2% DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA PARA EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS EM DECORRÊNCIA DE MEDIDA CAUTELAR NA ADI Nº 2153340-22.2026.8.26.0000. JURIDICIDADE CONDICIONADA AO SANEAMENTO INTEGRAL.

Relatório

Trata-se de substitutivo completo ao Projeto de Lei nº 54/2026, encaminhado pelo Poder Executivo, que visa dispor sobre as Diretrizes Orçamentárias do exercício de 2027.

Em apertada síntese, têm-se:

Com base nos documentos as principais diferenças textuais entre o **Projeto de Lei original** (abril de 2026) e o



SUBSTITUTIVO (julho de 2026) concentram-se na atualização de valores, correção de falhas formais apontadas pela Procuradoria e na inclusão de fundamentação jurídica externa.

Estimativas de Receita (Exposição de Motivos e Tabelas)

No **PL original** A estimativa de receita total para 2027 na Exposição de Motivos era de **R\$ 483.101.450,52**.

No substitutivo, o valor foi elevado para **R\$ 502.280.578,00** (valor a preços correntes na Tabela 3), representando um aumento de aproximadamente R\$ 19 milhões (conforme histórico e Tabela 3).

Alteração no Corpo da Lei (Artigo 3º)

No **PL Original**, o **Artigo 3º**, que lista as tabelas do Anexo de Metas Fiscais, a redação pulava da Tabela 5 diretamente para a Tabela 7.

- No **Substitutivo**, o texto foi corrigido para incluir explicitamente a "**Tabela 6 – Avaliação da Situação Financeira e Atuarial do RPPS**".

Saneamento dos Anexos Técnicos (Tabelas 6.1 e 6.2)

No **PL Original**, As tabelas previdenciárias (RPPS) estavam com preenchimento **zerado ou nulo**, contendo marcadores genéricos como "<ENTE DA FEDERAÇÃO>" e "<DATA DA AVALIAÇÃO>".

No **Substitutivo**, As tabelas foram preenchidas com dados numéricos e projeções atuarias substantivas até o ano de 2100 (atendendo ao apontamento do Parecer Jurídico).

Indicadores de Programas (Anexo V)

No **PL Original**, diversos programas governamentais apresentavam o campo "**Índice Futuro**" com valor **0,00**.

Exemplos:



- Programa 1044 (Legislativo): Índice Futuro **0,00**.
- Programa 1001 (Gestão 360): Índice Futuro **0,00**.

No Substitutivo, os valores foram retificados para números mensuráveis (Ex: Legislativo para 5,00 e Gestão 360 para 233,33), permitindo a aferição de metas (conforme histórico).

Conteúdo Jurídico e Parecer da CONAM

O PL Original era composto apenas pelos documentos da Prefeitura (Ofício e Exposição de Motivos).

No Substitutivo, verifica-se incorporado um **Parecer Técnico-Jurídico da CONAM**, que introduz uma discussão textual sobre uma **Ação Judicial** impetrado pela Câmara e defende a necessidade de as emendas parlamentares estarem integradas aos sistemas contábeis do Executivo para evitar "orçamentação paralela".

Observação Normativa

Apesar das recomendações do Parecer Jurídico para alterar a redação dos **Artigos 11, 14, 17, 19 e 22** (visando limitar a discricionariedade do Chefe do Poder Executivo na Execução orçamentária), o **Substitutivo manteve o texto original desses artigos palavra por palavra**, focando o saneamento apenas nos anexos financeiros e indicadores de desempenho.

Documentos que instruem o processo legislativo

1. Ofício nº 048/2026/GOV assinado pelo Chefe do Poder Executivo.
2. Exposição de Motivos do Projeto de Lei LDO 2027.
3. Texto articulado do Projeto de Lei nº 54/2026 (30 artigos).
4. Quadro I (Cálculo das Receitas para 2027).
5. Quadro II (Cálculo das Despesas para 2027).
6. Anexo de Metas Fiscais (Tabelas 1 a 8).
7. Anexo de Riscos Fiscais e Demonstrativo de Providências.



8. Anexo V (Descrição detalhada de Programas Governamentais).
9. Anexo VI (Unidades Executoras e Ações Governamentais).
10. Tabela de Preços Médios de Terra Nua (Circular VTN).
11. Comunicado de Publicidade e Edital de Consulta Pública.
12. Relatório Jurídico nº 1 da Procuradoria Legislativa.
13. Pedido de Informação nº 125/2026 formulado pela CFOL.
14. Ofício PM nº 282/2026 (Resposta ao Pedido de Informação nº 125).
- 15. Substitutivo nº 1 ao Projeto de Lei nº 54/2026.**
- 16. Substitutivo nº 2 ao Projeto de Lei nº 54/2026.**
17. Emenda Modificativa nº 1 (Artigo 22).
18. Parecer da Comissão de Justiça, Legislação e Redação nº 425/2026.
19. Parecer da Comissão de Finanças, Orçamento e Lavoura nº 424/2026.
20. Parecer da Comissão de Defesa do Consumidor e do Contribuinte nº 419/2026.
21. Parecer da Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana nº 420/2026.
22. Parecer da Comissão de Educação, Saúde Pública e Assistência Social nº 422/2026.
23. Parecer da Comissão de Segurança Pública nº 426/2026.
24. Parecer da Comissão de Agricultura, Meio Ambiente e Bem-Estar Animal nº 429/2026.
25. Parecer da Comissão de Urbanismo, Obras e Serviço Público nº 428/2026.
26. Parecer da Comissão de Turismo, Cultura e Esporte nº 427/2026.
27. Parecer da Comissão de Emprego, Moradia e Renda nº 423/2026.
28. Parecer da Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência nº 421/2026.
29. Parecer da Comissão Permanente de Participação Legislativa Popular nº 430/2026.

É a síntese do necessário.



Fundamentação

Da análise jurídica do projeto original

O Parecer Jurídico sobre o PL nº 54/2026 (LDO 2027) apresentou apontamentos críticos, classificando a instrução do projeto como deficitária e identificando riscos de inconstitucionalidade e esvaziamento do controle parlamentar.

Os principais apontamentos realizados foram:

Falhas Formais e de Instrução Documental

- **Anexos Previdenciários Incompletos:** As Tabelas 6, 6.1 e 6.2, que tratam da situação financeira e atuarial do RPPS, apresentam preenchimento nulo ou com marcadores genéricos (ex: "<ENTE DA FEDERAÇÃO>"), o que viola a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e impede a aferição do equilíbrio atuarial.
- **Metas com Indicadores Zerados ou Genéricos:** Diversos programas governamentais no Anexo V (como o "Gestão 360", com dotação de R\$ 248 milhões) registram o valor de "0,00" para índices futuros ou utilizam termos subjetivos, o que inviabiliza o controle de resultados e a transparência.

Riscos de Inconstitucionalidade e Controle Legislativo

- **Remanejamento via Decreto (Art. 22):** O parecer aponta que a autorização genérica para transpor ou remanejar dotações por decreto em casos de reforma administrativa viola a Constituição Federal (Art. 167, VI), que exige autorização legislativa específica.
- **Despesas de Outros Entes (Art. 17):** O projeto tenta dispensar nova autorização legislativa para assumir despesas de competência concorrente de outros entes, o que é considerado "*constitucionalmente indefensável*" pela Procuradoria.



- **Discrecionariade nas Transferências (Art. 14):** O texto permite repasses a entidades privadas baseados em critérios subjetivos de escolha, sem exigência de chamamento público ou editais com critérios objetivos, ferindo o princípio da impessoalidade.

Questões Tributárias e Fiscais

- **Revisão Tributária Indeterminada (Art. 19):** O parecer pontua a faculdade concedida ao Executivo para alterar matérias tributária (como progressividade do IPTU e isenções) sem parâmetros técnicos ou leis específicas, o que pode gerar judicialização.
- **Compensação de Renúncia de Receita:** A utilização do "*crescimento vegetativo*" da arrecadação como medida de compensação para renúncias de receita (estimadas em R\$ 1,5 milhão) foi considerada juridicamente frágil e em desacordo com o Art. 14 da LRF.
- **Despesas Irrelevantes (Art. 11):** O projeto vincula o conceito de despesa irrelevante aos limites de dispensa de licitação, **mas não estabelece um teto global anual**, o que permite, em tese, o fracionamento de gastos sem demonstração de viabilidade fiscal.

Limitações Orçamentárias

- **Margem de Expansão Zero:** A Tabela 8 aponta saldo zero para a expansão de despesas obrigatórias, o que bloqueia formalmente a criação de cargos ou concessão de aumentos reais ao funcionalismo em 2027.

O parecer concluiu que a **continuidade da tramitação do projeto estaria condicionada ao saneamento integral** desses vícios, recomendando a apresentação de mensagens aditivas ou emendas corretivas pelo Poder Executivo.



Aplicação das recomendações

O **Segundo Substitutivo** foi elaborado com o objetivo, em tese, de promover o **saneamento integral** das dúvidas e inconsistências apontadas pelo Parecer Jurídico da Procuradoria Legislativa.

Embora o Poder Executivo afirme ter enfrentado todos os apontamentos, a análise dos textos demonstra que o atendimento focou prioritariamente nas falhas de instrução documental e nos anexos técnicos, deixando de realizar algumas alterações sugeridas para o corpo da lei.

Abaixo, o detalhamento das recomendações atendidas e as que permaneceram inalteradas:

Recomendações Atendidas (Saneamento de Anexos)

- **Substituição e Preenchimento das Tabelas do RPPS:** O substitutivo atendeu à recomendação de incluir dados numéricos sobre o regime de previdência. As **Tabelas 6, 6.1 e 6.2**, que antes continham apenas marcadores genéricos ou nulos, foram devidamente preenchidas com as projeções atuariais até o ano de 2100.
- **Retificação do Anexo V (Índices Futuros):** Foi atendida a recomendação de substituir os índices "0,00" por valores substantivos em programas finalísticos. Por exemplo:
 - O programa **1001 (Gestão 360)**, que possuía índice futuro zerado, passou a registrar o valor de **233,33**.
 - O programa **1044 (Legislativo Municipal)** teve seu índice alterado de 0,00 para **5,00**.
 - O programa **1020 (Governança Cidades Inteligentes)** agora apresenta metas mensuráveis (valores como 5 e 0) em vez do zero absoluto anterior.
- **Referência Normativa da Tabela 6:** O substitutivo corrigiu o texto do **Artigo 3º**, incluindo a menção explícita à **Tabela 6** (Avaliação da Situação



Financeira e Atuarial do RPPS), suprimindo uma omissão formal identificada no projeto original.

Recomendações NÃO Atendidas (Alterações no Texto da Lei)

Apesar das afirmações de "*saneamento integral*", o texto normativo do Substitutivo manteve dispositivos criticados pela Procuradoria:

- **Teto Global para Despesas Irrelevantes (Art. 11):** A recomendação para incluir um **limitador cumulativo anual** para evitar o fracionamento de despesas não foi incorporada. O Art. 11 continua vinculado apenas aos limites individuais de dispensa de licitação por compra.
- **Limitação de Remanejamento via Decreto (Art. 22):** Não foi incluído o **teto percentual explícito** sugerido para limitar a transposição de dotações por ato do Executivo. O artigo mantém a autorização genérica vinculada a reformas administrativas, o que o parecer jurídico classificou como risco de esvaziamento do controle parlamentar.
- **Restrições à Matéria Tributária (Art. 19):** O texto não foi alterado para explicitar que as mudanças tributárias listadas (como revisão da planta genérica e isenções) exigem, obrigatoriamente, leis específicas autônomas. O dispositivo permanece como uma "*faculdade*" ampla do Executivo.
- **Chamamento Público para Transferências (Art. 14):** O substitutivo manteve a redação original que permite a escolha de entidades privadas sem fins lucrativos baseada apenas em "*justificativas de escolha*", sem a obrigatoriedade de editais de chamamento com critérios objetivos de seleção sugerida pelo parecer.

Em resumo, o **Segundo Substitutivo corrigiu algumas falhas documentais** (previdência e indicadores de programas), o que juridicamente viabiliza a tramitação sob o aspecto formal, mas **manteve a discricionariedade do Executivo** nos pontos em que a Procuradoria sugeria maior controle legislativo.



Trata-se, pois, de mérito a ser deliberado, discutido e, eventualmente, emendado pelo uso da competência legislativa dada aos Edis, extrapolando a discussão estritamente jurídica.

Sobre a ADI 2153340-22.2026.8.26.0000

Registre-se que a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2153340-22.2026.8.26.0000, em trâmite perante o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, foi ajuizada pelo Chefe do Poder Executivo em face da Emenda à Lei Orgânica n. 20/2025.

O objeto da demanda restringe-se à declaração de inconstitucionalidade da norma que elevou o percentual das emendas parlamentares impositivas de 1,2% para 2% da Receita Corrente Líquida (RCL).

A causa de pedir fundamenta-se na violação ao princípio da simetria constitucional, insculpido no artigo 144 da Constituição do Estado de São Paulo, e na inobservância dos limites estabelecidos no artigo 175, parágrafo 6º, da referida Carta Estadual.

Sustenta-se que a majoração pretendida configura ampliação desproporcional do poder de emenda e potencial risco ao equilíbrio orçamentário municipal.

Constata-se que em 20 de junho de 2026 foi deferida medida cautelar liminar pelo Relator Desembargador Afonso Faro Jr., resultando na suspensão imediata da eficácia dos dispositivos alterados pela Emenda n. 20/2025.

A decisão judicial fundamenta-se na presença de probabilidade de direito e no perigo da demora, estabelecendo a eficácia vinculante da reserva destinada às emendas parlamentares no patamar residual de 1,2% da RCL apurada no exercício anterior.

Verifica-se que o processo se encontra em fase de instrução, figurando a Câmara Municipal na condição de prestadora de



informações, o que obsta a interposição de recursos institucionais voltados à revogação da liminar no presente estágio processual.

Observa-se que a manutenção do limite de 1,2% vigora como parâmetro normativo obrigatório para a legislação orçamentária até o julgamento definitivo do mérito pelo Colegiado.

Compatibilidade Com A LINDB (DL 4.657/1942)

Observa-se que a propositura atende ao princípio da motivação e da análise das consequências práticas da decisão, conforme exigido pelos Artigos 20 e 21 da LINDB.

Verifica-se que a substituição de índices zerados por metas substantivas no Anexo V visa, em tese, conferir alguma segurança jurídica e eficiência administrativa, evitando a aprovação de uma peça orçamentária meramente formal e desprovida de conteúdo material.

Inovação Legislativa

Verifica-se que a propositura acrescenta ao ordenamento jurídico local as balizas específicas para o ciclo orçamentário de 2027, não se limitando à mera reprodução de normas superiores.

Constata-se a existência de interesse local suficiente para a edição da norma, visto que a LDO é o instrumento indispensável para a integração entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual.

Observa-se que a norma municipal não se mostra antinômica à legislação federal ou estadual, funcionando como elo de coordenação entre o planejamento estratégico e a execução financeira local.

Técnica Legislativa

Constata-se que a estrutura do Substitutivo nº 02/2026 observa os ditames da Lei Complementar Federal nº 95/1992.



Verifica-se que a ementa é concisa e descreve o objeto da lei de forma clara. Observa-se que a articulação, a numeração dos 30 artigos e a redação em linguagem impessoal e clara guardam conformidade com os padrões de técnica normativa exigidos para a validade formal dos atos legislativos. Não se identificam cláusulas de vigência imediata que demandariam *vacatio legis* em razão da natureza administrativa da diretriz.

Responsabilidade Fiscal

Verifica-se a observância formal aos artigos 14, 16 e 17 da Lei Complementar número 101 de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). No Substitutivo número 2, foi promovido o saneamento das Tabelas 6, 6.1 e 6.2, referentes ao Regime Próprio de Previdência Social, as quais anteriormente apresentavam preenchimento nulo, suprimindo assim a omissão de dados atuariais exigidos pelo artigo 4º, parágrafo 2º, inciso IV da LRF. Adicionalmente, os índices programáticos constantes no Anexo V foram retificados para valores substantivos, o que viabiliza o controle de resultados previsto no artigo 4º, inciso I, alínea e da referida Lei Complementar.

No entanto, a compensação de renúncia de receita estimada na Tabela 7 mediante crescimento vegetativo da arrecadação é identificada como medida juridicamente frágil frente ao artigo 14 da LRF.

Matriz De Riscos Jurídicos

Vícios Formais Identificados

Ausência de limitador global anual para despesas irrelevantes no artigo 11, o que pode ensejar o fracionamento de despesas e o afastamento do filtro de impacto orçamentário financeiro previsto no artigo 16 da LRF.



Falta de fixação de editais de chamamento obrigatórios para transferências ao setor privado no artigo 14, mantendo critérios de escolha baseados em justificativas subjetivas do gestor.

Riscos De Inconstitucionalidade Com Indicação Do Dispositivo

Violado

O artigo 22 autoriza a transposição, o remanejamento ou a transferência de dotações via decreto em casos de reforma administrativa. Identifica-se risco de violação ao artigo 167, inciso VI da Constituição Federal, o qual exige autorização legislativa específica para tais operações orçamentárias.

Riscos Fiscais E Orçamentários (LRF)

A Tabela 8 do Anexo de Metas Fiscais indica saldo zero para a margem de expansão de despesas obrigatórias de caráter continuado em 2027, o que tecnicamente bloqueia a criação de cargos ou concessão de reajustes reais ao funcionalismo no referido exercício.

Riscos De Invalidade Por Antinomia Ou Incompetência

O artigo 19 estabelece uma faculdade ampla ao Executivo para o envio de projetos sobre matéria tributária material, como progressividade de IPTU e isenções. Tais alterações exigem obrigatoriamente leis específicas e autônomas, sob pena de violação ao princípio da legalidade estrita tributária constante no artigo 150, inciso I da Constituição Federal e artigo 97 do Código Tributário Nacional.

A dispensa de autorização legislativa para assunção de despesas de competência concorrente de outros entes federados no artigo 17 é considerada juridicamente indefensável perante a vedação do artigo 167, inciso VI da Constituição Federal.



Conclusão

O Substitutivo nº 2 ao Projeto de Lei número 54 de 2026 promoveu o saneamento das deficiências de instrução documental e preenchimento de anexos técnicos previdenciários e programáticos. Entretanto, a leitura sistêmica do articulado revela a permanência de dispositivos que delegam ao Poder Executivo competências legislativas privativas ou preservam margens excessivas de discricionariedade.

Por todo o exposto, a juridicidade é considerada **VIÁVEL CONDICIONADO AO SANEAMENTO** dos artigos 11, 14, 17, 19 e 22, mediante a inclusão de parâmetros objetivos de controle parlamentar conforme detalhado nas recomendações técnicas.

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=Y6M6F336UW9YNSM7>, 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: Y6M6-F336-UW9Y-NSM7

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - Relatório Jurídico Nº 2 ao Projeto de Lei Nº 54/2026 - PROTOCOLO: - - - CHAVE PARA VALIDAÇÃO: Y6M6-F336-UW9Y-NSM7