

PARECER JURÍDICO

Ref.: PL 134/2025 e EM 11/2025 (Processos Eletrônicos n.ºs. 2614 e 3152, de 2025).

Ementa: Estima a Receita e fixa a Despesa do Município de Itanhaém para o exercício de 2026 e Mensagem modificativa que propõe a modificação dos artigos 2º, 3º, 4º, 5º e 6º e os anexos que integram o Projeto de Lei nº 134, de 2025.

Preambularmente,

Cabe dispor sobre a atuação do Presidente no processo legislativo na Câmara Municipal de Itanhaém, com base nas disposições regimentais (artigos 22, inciso II, alínea "e", c/c 160, do Regimento Interno.

Com base nos mencionados artigos, o Presidente da Câmara Municipal deve devolver a propositura ao autor, o que significa dizer que deverá fazer o juízo de admissibilidade para o fim de verificar o cumprimento dos critérios relacionados a seguir:

1. A propositura que fizer referência a normas legais (leis, decretos, regulamentos etc.) tem que apresentar seu texto completo, visando com garantir a clareza e acesso à informação, sob pena de devolução;
2. Citar cláusulas de contratos ou convênios sem transcrevê-las na íntegra, a fim de evitar omissões, bem como permitir análise completa;
3. For inconstitucional, ilegal ou contrariar o Regimento Interno, objetivando proteger a legalidade e a ordem normativa.
4. Se for iniciativa popular e não cumprir os requisitos regimentais, visando a conformidade com as regras estabelecidas;
5. For apresentada por um vereador ausente à sessão (salvo em caso de licença médica comprovada), objetivando a participação efetiva;

6. Tiver sido rejeitada ou vetada na mesma sessão legislativa e não for assinada pela maioria absoluta da Câmara, com o fim de impedir a reintrodução indevida de matérias já descartadas;
7. Configurar emenda, subemenda ou substitutivo que não tenha relação com o projeto original, evitando o desvio de finalidade;
8. Se tratar de uma mensagem aditiva do Executivo que, em vez de adicionar, modifique, suprima ou substitua partes do projeto original, objetivando a natureza das adições.
9. Se não for da competência da Câmara, a fim de evitar que a Câmara discuta temas fora de sua alçada.

Tais critérios tem por finalidade garantir a ordem, a legalidade e a coerência no processo legislativo municipal.

No exercício de sua competência, o Presidente pode determinar que a Diretoria Jurídica se manifeste sobre a juridicidade e legalidade das proposições, com base no artigo 10, da Lei Complementar Municipal nº. 91, de 2008, objetivando amparar o ato que determina a tramitação do procedimento legislativo, em especial o recebimento e distribuição das proposições devidamente formalizadas antes de encaminhá-los para tramitação; devolução de propostas irregulares (esteja mal formulada, trate de matéria alheia à competência da Câmara, seja flagrantemente inconstitucional ou contrária ao Regimento Interno, o Presidente pode devolvê-la ao autor). Para após a admissibilidade da proposição, o Presidente encaminha os projetos para análise das comissões permanentes ou temporárias pertinentes.

Embora não tenha determinação da Presidência provocada pelas comissões permanentes e, estritamente necessário, sob pena de nulidade, encaminhar para as considerações técnicas jurídicas, o que se passa a fazer:

I. RELATÓRIO

Trata-se de proposutura referente à Lei orçamentária anual e respectiva emenda de autoria do Poder Legislativo Municipal encaminhada para discussão, deliberação e eventuais modificações apresentadas pelo Poder Legislativo municipal por meio da proposutura de emendas modificativas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) para o exercício financeiro de 2026.

A análise recai sobre o Projeto de Lei nº 134/2025, que estima a receita e fixa a despesa do Município de Itanhaém para o próximo ano, em conjunto com os demais instrumentos de planejamento, notadamente o Projeto de Lei do Plano Plurianual (PPA) para o quadriênio 2026-2029 e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2026, materializada na Lei Municipal nº 4.819, de 7 de julho de 2025.

O questionamento central reside em delimitar a extensão da atuação legislativa na apreciação da proposta orçamentária, definindo os parâmetros e os limites para a apresentação de emendas parlamentares.

II. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

II.1 O Sistema Orçamentário e a Competência Legislativa

O processo orçamentário brasileiro é estruturado por um conjunto de três leis interligadas: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Este sistema, previsto no artigo 165 da Constituição Federal e replicado nos municípios por simetria, estabelece que o planejamento de médio prazo (PPA) orienta as diretrizes anuais (LDO), que, por sua vez, determinam a elaboração e execução do orçamento do exercício (LOA).

No âmbito municipal, a matéria é disciplinada pela Lei Orgânica do Município de Itanhaém e, no caso em análise, pelo Projeto de PPA 2026-2029 e pela Lei nº 4.819/2025 (LDO para 2026).

A iniciativa para a proposutura das leis orçamentárias é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. C

Contudo, isso não retira do Poder Legislativo sua prerrogativa fundamental de debater, fiscalizar e, sobretudo, emendar os projetos de lei.

A função do Legislativo no processo orçamentário não é meramente homologatória; ao contrário, a prerrogativa de emendar o orçamento é uma expressão essencial do sistema de freios e contrapesos e da representação popular.

II.2 Limites ao Poder de Emenda Parlamentar

A prerrogativa de emendar o projeto de lei orçamentária, embora ampla, não é absoluta.

A própria Constituição Federal, em seu artigo 166, § 3º, aplicável aos municípios, estabelece condicionantes claras para a admissibilidade das emendas parlamentares.

O primeiro grande limite é a necessária **compatibilidade das emendas com o PPA e a LDO**.

As emendas à LOA não podem criar programações ou destinar recursos para ações que contrariem o planejamento de médio prazo ou as diretrizes já aprovadas para o exercício.

Logo, quaisquer modificações deverão estar alinhadas aos programas e objetivos definidos no PPA, conforme detalhado nos anexos do Projeto de Lei nº 118/2025 e respectivas emendas aprovadas, e respeitar as regras fixadas pela LDO (Lei nº 4.819/2025).

O segundo limite, de ordem material, exige a **indicação dos recursos necessários** para cobrir novos gastos.

Conforme o artigo 166, § 3º, II, da Constituição, as emendas que impliquem aumento de despesa somente poderão ser aprovadas se indicarem os recursos correspondentes.

Tais recursos deverão provir, exclusivamente, da anulação de outra despesa, excetuadas aquelas que incidem sobre dotações para pessoal e seus encargos, serviço da dívida e transferências tributárias constitucionais.

Não será permitido, por exemplo, propor uma nova despesa contando com um hipotético aumento de arrecadação.

A fonte de custeio deve ser o remanejamento de verbas já previstas no projeto original.

Adicionalmente, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) e a Lei nº 4.320/1964 (Finanças Públicas) impõem outras balizas importantes, como a vedação à criação de despesas sem a devida fonte de custeio e o respeito aos limites de gastos com pessoal.

II.3 A Atuação Legislativa no Caso Concreto

No município de Itanhaém, a LDO para 2026 (Lei nº 4.819/2025) reforça a autonomia do Legislativo ao prever, em seu artigo 11, **que a proposta orçamentária da Câmara Municipal, uma vez encaminhada ao Executivo, não pode ter seu mérito e conteúdo alterados para fins de consolidação.**

Tal dispositivo evidencia o respeito à separação dos poderes na esfera orçamentária local.

Portanto, um vereador ou uma comissão da Câmara Municipal pode propor uma emenda modificativa ao Projeto de Lei Orçamentária nº 134/2025 e, deve o fazer diante da instituição de verbas indenizatórias aos servidores públicos efetivos, além de incluir previsão inequívoca dentro de programas governamentais de autoria dos Vereadores para dar efetividade à lei municipal aprovada.

Por exemplo, se a intenção for aumentar a dotação para a construção de uma unidade de saúde, dentro do programa "SAÚDE MAIS ÁGIL, EFICIENTE E HUMANA" (Programa 0007 do PPA), a emenda deverá estar em conformidade com os objetivos do referido programa, previstos no Projeto de PPA; apontar, de forma clara e precisa,

qual outra dotação orçamentária será anulada, total ou parcialmente, para prover os recursos necessários ao aumento proposto, respeitando as vedações de cancelamento (pessoal, serviço da dívida, etc.).

A emenda não pode, contudo, criar um programa de governo totalmente novo, que não encontre amparo no PPA e na LDO, pois isso configuraria usurpação da competência de planejamento que a Constituição atribui ao Poder Executivo.

A atuação parlamentar deve se dar no aprimoramento e na realocação de prioridades dentro da estrutura programática já estabelecida pelo Executivo.

Considerando a necessidade de atuação direta do Departamento Financeiro na orientação das peças orçamentárias, visando a efetividade e suficiência financeira para cumprimento de todas as obrigações do Legislativo Municipal é, que esse Diretoria solicitou por meio verbal que elaborasse as acdequações ao projeto ora apresentado.

Nesse contexto, inclui-se a redação da emenda modificativa ao presente projeto de lei, texto reproduzido a seguir, logo, **recomenda-se** às Comissões Permanentes a apresentação de emenda modificativa, com a seguinte sugestão de redação:

**EMENDA MODIFICATIVA nº ____ ao
PROJETO DE LEI nº 134/2025**

*Estima a receita e fixa a despesa do
Município de Itanhaém para o exercício de
2026.*

Modifiquem-se as seguintes dotações da programação orçamentária da Câmara Municipal de Itanhaém, realocando-se internamente o valor de R\$ 1000.000,00 (Um milhão mil reais) para criação de uma nova classificação de natureza de despesa, mediante a redução do valor de outra rubrica, da seguinte forma:

a) Rubrica a ser criada:

Órgão: 01 – Câmara Municipal de Itanhaém
Unid. orç.: 01.01 – Câmara Municipal de Itanhaém
Unid. Exec.: 01.01.00
Funcional progr.: 01.031.0001.2002 – Administração da Câmara
Categoria: **3.3.90.93** - Indenizações e restituições
Valor: R\$ 1.000.000,00

b) Rubrica a ser reduzida (contrapartida):

Órgão: 01 – Câmara Municipal de Itanhaém
Unid. orç.: 01.01 – Câmara Municipal de Itanhaém
Unid. Exec.: 01.01.00
Funcional progr.: 01.031.0001.2002 – Administração da Câmara
Categoria: **3.1.90.01** - Aposentadorias, reserva remunerada e reformas
Valor original: R\$ 2.000.000,00
Valor reduzido: R\$ 1.000.000,00
Valor remanesc.: R\$ 1.000.000,00

c) Deverá ser feita pelo Poder Executivo a consolidação do orçamento após a aprovação da Lei Orçamentária e por ocasião de sua sanção, ajustando-se todos os quadros e classificações orçamentárias (sintéticos e analíticos) em função da presente emenda, em especial nos quadros demonstrativos da classificação das despesas por sua natureza.

III. CONCLUSÃO

Diante do exposto, este parecer conclui pela **plena possibilidade jurídica e constitucional** de o Poder Legislativo do Município de Itanhaém propor e aprovar emendas modificativas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2026, desde que observados os seguintes requisitos cumulativos da compatibilidade, i. é, emenda deve ser compatível com o Plano Plurianual (PPA 2026-2029) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei nº 4.819/2025), acompanhado da indicação de recursos necessários, desde que implique aumento de despesa, provenientes exclusivamente da

anulação de outra dotação orçamentária, com exceção das despesas com pessoal e seus encargos, serviço da dívida e transferências tributárias constitucionais e observando a pertinência temática, pois a emenda não poderá versar sobre matéria estranha à lei orçamentária anual.

Cumpridas essas condições, a atuação do Poder Legislativo é legítima e se insere no exercício regular de sua competência constitucional de fiscalizar e legislar sobre o orçamento público.

Recomenda-se a aprovação do projeto, condicionada à aprovação da emenda modificativa sugerida neste parecer, visando garantir o exercício da competência constitucional do Legislativo, bem como dar efetividade à autonomia do poder.

Este é o parecer, s.m.j.

Itanhaém, data do protocolo.

CARLA CRISTINA PEREIRA,
Diretora Jurídica.

PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço /autenticidade utilizando o identificador 330030003100340031003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **CARLA CRISTINA PEREIRA** em **28/11/2025 17:01**

Checksum: **71D9C90CE0002E0F36EFED53C768EA265562846748CED410836A7CBE70E8C117**