

**PARECER/PLCMG Nº 35/2025**

**PROJETO DE LEI Nº 81/2025**

**INTERESSADO(S): Comissão de Orçamento, Finanças, Contabilidade, Obras e Serviços Públicos**

**ASSUNTO: Lei Orçamentária Anual**

*I. Projeto de Lei nº 81/2025, que estima a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro de 2026.*

*II. Proposição que atende aos requisitos formais e materiais de legalidade e constitucionalidade.*

*III. Emendas nº 16 e nº 18 que observaram o disposto no art. 166, § 3º, inciso III, da Constituição*

*IV. Emendas nº 01 e nº 02 que violam diretamente diversos preceitos da Constituição Federal e da LRF.*

**Sr(s). Vereador(es),**

Chega a esta Procuradoria Legislativa, para parecer, o Projeto de Lei nº 81/2025, que estima a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro de 2026, e suas respectivas Emendas.

De acordo com a proposição, a receita e a despesa total do Município de Garça representam o montante de R\$ 310.438.492,00.

Foram apresentadas, no curso do processo legislativo, as seguintes emendas ao Projeto de Lei:

**Emenda nº 01**, de autoria do vereador Sargento Neri, com finalidade de promover reajuste de 5% (cinco por cento) nas dotações orçamentárias destinadas ao pagamento de auxílio-alimentação dos servidores da administração direta e indireta, procedendo-se à redução da reserva de contingência para fazer frente às despesas.

**Emenda nº 02**, de autoria do vereador Sargento Neri, com finalidade de instituir o *Auxílio-Saúde* destinado aos servidores públicos inativos do Município, procedendo-se à redução da reserva de contingência para fazer frente às despesas.

**Emenda nº 16**, de autoria do vereador Sargento Neri, com finalidade de promover adequação técnica da redação constante no Anexo 02 – Orçamento Programa - exercício de 2026 – Receitas Segundo as Categorias Econômicas, corrigindo a denominação de rubrica orçamentária.

**Emenda nº 18**, de autoria da Comissão de Orçamento, Finanças, Contabilidade e Serviços Públicos, objetivando aprimorar, em observância à boa técnica legislativa, os dispositivos do texto do projeto de lei.

*É a síntese do necessário.  
Passo a opinar.*

## **I – DELIMITAÇÃO DA ANÁLISE:**

Inicialmente, urge destacar que o presente parecer é prolatado em face do que dispõe o art. 56 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Garça, cujo exame cinge-se, tão somente, à matéria jurídica envolvida, não se incursionando em questões que envolvam o mérito legislativo da matéria. Vejamos:

*Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário, a pedido das Comissões ou de qualquer membro da Câmara, poderão se submeter a parecer técnico da Procuradoria Legislativa e/ou dos demais órgãos técnicos da Casa, a depender da matéria, observado o seguinte:  
[...]*

Passemos à análise da proposição.

## **II – REGULARIDADE FORMAL E MATERIAL DO PROJETO:**

A proposição orçamentária foi encaminhada pelo Chefe do Executivo dentro do prazo legal, acompanhada de seus anexos, demonstrativos fiscais e memórias de cálculo, observando-se o disposto no art. 165 da Constituição Federal, na Lei Federal nº 4.320/64 e na Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) e na Lei Orgânica do Município de Garça.

A estrutura programática, a classificação econômica das receitas e despesas, as metas fiscais e os anexos compatibilizam-se com o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), atendendo aos requisitos de equilíbrio e responsabilidade fiscal.

Dessa forma, não se vislumbram vícios formais ou materiais no Projeto de Lei, razão pela qual é juridicamente possível sua regular tramitação e aprovação.

## **III – ANÁLISE DAS EMENDAS APRESENTADAS:**

O artigo 154 do Regimento Interno da Edilidade define a Emenda como uma proposição “*apresentada a qualquer dispositivo de projetos ou ao texto de requerimentos*”, podendo ser supressiva, aditiva ou modificativa:

### **PROCURADORIA LEGISLATIVA**

WWW.GARÇA.SP.LEG.BR (14) 3471-0950 - 3471-1308 - 3471-0033 - 3471-3479

RUA. BARÃO DO RIO BRANCO, 131 - CENTRO - GARÇA-SP CEP 17400-082

camara@cmgarca.sp.gov.br CNPJ 49.887.532/0001-81



*Art. 154. Emenda é a proposição apresentada a qualquer dispositivo de projetos ou ao texto de requerimentos, classificada em:*

*I – emenda supressiva: a que erradica parte da proposição;*

*II – emenda aditiva: a que deve ser acrescentada à proposição;*

*III – emenda modificativa: a que modifica ou substitui, formal ou substancialmente, parte da proposição.*

As Emendas em análise atendem a tais exigências regimentais, classificando-se como emenda modificativa, destinada a modificar, formal ou substancialmente parte da proposição encaminhada pelo Executivo.

Passemos à análise dos critérios formais e materiais de constitucionalidade e legalidade de cada emenda.

### **1. Emendas nº 16 e nº 18 – Constitucionalidade e legalidade:**

As Emendas nº 16 e nº 18 têm natureza meramente técnica, consistindo em simples ajuste da denominação de rubrica orçamentária (Emenda nº 16) e no aprimoramento redacional e técnico-legislativo (Emenda nº 18).

Tais modificações não alteram o conteúdo material da Lei Orçamentária, não criam despesas, não geram novas políticas públicas e não interferem na iniciativa privativa do Executivo.

Estão, portanto, em conformidade com o art. 166, § 3º, III, da Constituição Federal.

Assim, não há óbices jurídicos à sua aprovação.

### **2. Emendas nº 01 e nº 02 – Verificação de inconstitucionalidade e ilegalidade:**

Diversamente das anteriores, as Emendas nº 01 e nº 02 padecem de vícios formais e materiais, que impedem sua aprovação à luz da Constituição e da LRF.

Vejamos.

#### **2.a. Do Vício de Iniciativa (art. 61, §1º, II, “a”, da Constituição Federal)**

A criação ou majoração de benefícios a servidores públicos, como se sabe, é matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme art. 61, § 1º, II, “a”, da Constituição, aplicada aos Municípios por força do art. 29, *caput*, e pela simetria constitucional:

*Art. 61. [...]*

#### **PROCURADORIA LEGISLATIVA**

WWW.GARÇA.SP.LEG.BR (14)3471-0950 - 3471-1308 - 3471-0033 - 3471-3479

RUA. BARÃO DO RIO BRANCO, 131 - CENTRO - GARÇA-SP CEP 17400-082

camara@cmgarca.sp.gov.br CNPJ 49.887.532/0001-81



...  
*§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:*

...  
*II - disponham sobre:*

*a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;*

...  
*c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*

Ao se buscar a criação de nova vantagem pessoal (auxílio-saúde), majoração de benefício existente (auxílio-alimentação) e, por consequência, o incontroverso **aumento de despesa**, as emendas configuram flagrante invasão da competência do Executivo, sendo formalmente inconstitucionais.

Isso se deve, pois, o art. 63 da Constituição veda expressamente emendas que aumentem a despesa nos projetos de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo:

*Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:  
I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º;*

Conforme entendimento consolidado do C. STF, somente é lícito aos parlamentares apresentar emendas a projetos de lei de iniciativa privativa do Executivo, desde que tais alterações não acarretem aumento de despesa, nem desvirtuem o núcleo da iniciativa reservada:

*Tratando-se de projeto de lei de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, não pode o Poder Legislativo assinar-lhe prazo para o exercício dessa prerrogativa sua. Não havendo aumento de despesa, o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, mas esse poder não é ilimitado, não se estendendo ele a emendas que não guardem estreita pertinência com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo pelo Executivo e que digam respeito a matéria que também é da iniciativa privativa daquela autoridade. [STF, ADI 546, Rel. Min. Moreira Alves, j. 11-3-1999, P, DJ de 14-4-2000.]*

*Processo legislativo. Iniciativa privativa do Poder Executivo. Emenda pelo Poder Legislativo. Aumento de despesa. Norma municipal que confere aos servidores inativos o recebimento de proventos integrais correspondentes ao vencimento de seu cargo. Lei posterior que condiciona o recebimento deste benefício, pelos ocupantes de cargo em comissão, ao exercício do serviço público por, no mínimo, doze anos. Norma que rege o regime jurídico de servidor público. Iniciativa privativa do chefe do Executivo. Alegação de inconstitucionalidade desta regra, ante a emenda da Câmara de Vereadores, que reduziu o*



*tempo mínimo de exercício de quinze para doze anos. Entendimento consolidado desta Corte no sentido de ser permitido a parlamentares apresentar emendas a projeto de iniciativa privativa do Executivo, desde que não causem aumento de despesas (art. 61, § 1º, a e c c/c art. 63, I, todos da CF/1988). Inaplicabilidade ao caso concreto. [STF, RE 274.383, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 29-3-2005, Segunda Turma, DJ de 22-4-2005.] - g.n.*

No caso em análise, as matérias tratadas nas Emendas nº 01 e nº 02 — criação ou majoração de vantagens funcionais de servidores públicos (auxílio-alimentação e auxílio-saúde) — enquadram-se precisamente no âmbito de iniciativa privativa do Executivo, conforme dispõe o art. 61, § 1º, II, “a”, da Constituição Federal.

Logo, por se tratar de matéria reservada ao Prefeito, os Edis não podem propor emendas que criem, modifiquem ou ampliem vantagens pecuniárias dos servidores públicos, já que, invariavelmente, ocasionarão aumento de despesa.

Dúvidas não restam, portanto, ser constitucionalmente vedada a intervenção legislativa nesse tipo de despesa obrigatória, configurando flagrante violação ao princípio da separação dos Poderes.

Verificada a inconstitucionalidade formal da matéria, passemos à análise de seus elementos materiais, conforme tópicos adiante destacados.

## **2.b. Violação ao princípio da exclusividade orçamentária (art. 165, § 8º, CF/88)**

A Constituição Federal, em respeito ao princípio da exclusividade orçamentária, estabelece que a Lei Orçamentária Anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, ressalvadas autorizações para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito (art. 165, § 8º).

Evidente que não se pode utilizar a LOA para criar, alterar ou majorar benefícios funcionais, vantagens pecuniárias ou qualquer matéria de natureza permanente.

As emendas em testilha, além de criar nova vantagem pecuniária (“auxílio-saúde” aos inativos – Emenda nº 02), também majora despesa com benefício existente (auxílio-alimentação – Emenda nº 01).

Logo, não se restringem ao conteúdo orçamentário, configurando matéria estranha à LOA e incorrendo em vício material de inconstitucionalidade, por violação ao art. 165 da Constituição.

## **2.c. Incompatibilidade com o PPA e com a LDO (art. 166, § 3º, CF/88)**

O § 3º do art. 166 da Constituição veda emendas ao projeto de LOA que sejam incompatíveis com o Plano Plurianual – PPA ou com a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO:

**Art. 166. [...]**

...

**§ 3º** As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

*I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;*

As emendas analisadas criam novas políticas públicas (benefícios aos servidores) que não possuem previsão no PPA vigente.

Além disso, não encontram autorização na LDO, que não contempla, por sua vez, a criação de novas vantagens ou a alteração de benefícios funcionais. Sem contar que alteram a programação orçamentária sem observância da compatibilidade e consistência dos instrumentos de planejamento, condição imposta pelo texto constitucional.

Portanto, evidente a incompatibilidade vertical das emendas com o PPA e com a LDO, violando diretamente o art. 166, § 3º.

## **2.d. Uso indevido da Reserva de Contingência (art. 5º, III, LC 101/2000)**

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 5º, III, determina que a reserva de contingência deve ser constituída somente para atender a passivos contingentes e outros riscos fiscais imprevistos:

**Art. 5º** O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

...

**III** - conterà reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:

*a) (VETADO)*

*b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.*

Não é permitido, portanto, reduzir a reserva de contingência para custear despesas correntes (benefícios funcionais), a exemplo de auxílio-alimentação ou auxílio-saúde.

Evidente que, ao utilizam a reserva de contingência como fonte de recursos para aumento de despesa continuada, a emendas acabam por violar diretamente o art. 5º, III, da LRF.

Além disso, tais emendas colocam o Município em situação de risco fiscal, pois reduzem a reserva orçamentária destinada a eventos imprevistos, em clara afronta ao equilíbrio das contas públicas (arts. 1º e 4º da LRF).

***2.e. Criação de despesa obrigatória de caráter continuado sem estudo de impacto financeiro (arts. 16 e 17 da LRF e art. 113 do ADCT)***

As Emendas nº 01 e nº 02 criam ou majoram despesas obrigatórias de caráter continuado, nos termos do art. 17 da Lei Complementar nº 101/2000, pois instituem ou ampliam benefícios funcionais que repercutem de forma permanente nos exercícios subsequentes.

A LRF exige, como condição de validade: (i) estimativa do impacto orçamentário-financeiro (art. 16, I); (ii) demonstração da origem dos recursos para custeio e sua compatibilidade com o PPA e a LDO (art. 16, II); (iii) comprovação de que não afetará as metas fiscais (art. 17, §§ 1º e 2º).

Nenhum desses elementos foi apresentado nas emendas, o que já configuraria violação à legislação infraconstitucional.

Para além disso, referidas emendas violam diametralmente o disposto no art. 113 do ADCT, impondo que as proposições legislativas que criem ou alterem despesas obrigatórias venham acompanhadas de estimativa de impacto financeiro:

***Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.***

O STF, por meio da ADI 7633 e ADI 6090, firmou entendimento de que são inconstitucionais as proposições legislativas que ampliam despesas obrigatórias em desacordo com o art. 113 do ADCT, pois violam a diretriz constitucional de sustentabilidade orçamentária.

Mas não é só.

Também não foi observado o disposto o § 1º do art. 169 da Constituição, que exige autorização específica da LDO para a concessão de tais benefícios:

***Art. 169. [...]***

...

**PROCURADORIA LEGISLATIVA**

WWW.GARÇA.SP.LEG.BR (14) 3471-0950 - 3471-1308 - 3471-0033 - 3471-3479

RUA. BARÃO DO RIO BRANCO, 131 - CENTRO - GARÇA-SP CEP 17400-082

camara@cmgarca.sp.gov.br CNPJ 49.887.532/0001-81



*§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:*

*...  
II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.*

Dessa forma, a infração não se limita ao descumprimento dos arts. 16 e 17 da LRF, mas alcança o núcleo da disciplina constitucional introduzida no art. 113 do ADCT, bem como no art. 169, que condiciona o processo legislativo à observância da sustentabilidade orçamentária como princípio estruturante do Estado.

## ***2.f. Impossibilidade de criação de novos benefícios pelo RPPS e risco atuarial***

A Emenda nº 02 cria o benefício denominado “Auxílio-Saúde” para servidores inativos, com financiamento direto do orçamento municipal.

Entretanto, a criação desse benefício afronta frontalmente a disciplina constitucional dos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS, especialmente após a Reforma da Previdência (EC 103/2019).

O § 2º do art. 9º da EC 103/2019 dispõe expressamente que os regimes próprios de previdência social somente poderão conceder os benefícios de aposentadoria e de pensão por morte:

***Art. 9º [...]***

*...  
§ 2º O rol de benefícios dos regimes próprios de previdência social fica limitado às aposentadorias e à pensão por morte.*

Portanto, o rol de benefícios do RPPS é taxativo, sendo vedado conceder aos inativos qualquer outra vantagem, gratificação, adicional, auxílio ou benefício distinto daqueles dois (aposentadoria e pensão).

Não obstante, a criação de benefício assistencial ou indenizatório para inativos fora da estrutura do RPPS é vedada, salvo se expressamente autorizada por lei de iniciativa privativa do Executivo, acompanhada de cálculo atuarial e das fontes de custeio total exigidas pelo art. 195, § 5º, da CF/88.

Assim, a Emenda nº 02 incorre em grave irregularidade financeiro-previdenciária, criando risco de desequilíbrio atuarial e de responsabilização do Município perante órgãos de controle interno e externo.



#### **IV – CONCLUSÃO:**

Diante do exposto, conclui-se que:

1. O Projeto de Lei nº 81/2025, que estima a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro de 2026, atende integralmente aos requisitos formais e materiais de legalidade e constitucionalidade, podendo ser regularmente aprovado.
2. As Emendas nº 16 e nº 18 mostram-se verticalmente compatíveis com os preceitos constitucionais e legais, inexistindo impedimento para sua aprovação.
3. Por fim, em relação às Emendas nº 01 e nº 02, em que pesem os elevados propósitos que as inspiraram, evidente a ocorrência de vício formal e material de inconstitucionalidade, esbarrando a proposição nos comandos dispostos nos artigos 2º, 61, §1º, II, “a”, 63, 165, § 8º da Constituição Federal, art. 9º, § 2º, da EC 103/2019, art. 113 do ADCT, bem como nos artigos 5º, III, 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

É o parecer.

Assinado e datado eletronicamente.

**RAFAEL DE OLIVEIRA MATHIAS**  
**Procurador Legislativo**