



**Processo Legislativo Eletrônico nº 837/2024**

**Projeto de Lei nº 60/2025**

**Ementa:** Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para elaboração da LOA/2026

**Proponente:** Prefeito Municipal de Viana

**Consulente:** Presidente da Câmara Municipal de Viana

## **PARECER JURÍDICO**

Processo Legislativo. Projeto de Lei nº 60/2025, de autoria do Prefeito. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para elaboração da LOA/2026. 1. Competência do Município (CF, arts. 29 e 30, I. 2. Iniciativa privativa do Prefeito (CF, art. 61, §1º, II, b c/c LOMV, art. 31, parágrafo único, II). 3. Rito Ordinário (RI, art. 177). Observado (LOMV, art. 25, §2º). 4. Aspecto material observado. 5. Constitucionalidade, legalidade e regular técnica legislativa. 6. Observância as recomendações mediante emendas modificativa e supressiva.

### **1. RELATÓRIO**

Inicialmente cumpre ser registrar, que o Projeto de Lei Ordinária nº 60, de 15 de maio de 2025, encaminhado pelo Prefeito através do OF/PMV/SEMGOV/Nº 115/2025, foi protocolizado na Secretaria da Câmara Municipal de Viana em 15 de maio de 2025 (cf. recebimento à fl. 60/61), sob o nº de Protocolo 1155/2025.

A leitura do projeto ocorreu na 14ª Sessão Ordinária, a primeira realizada após sua protocolização (conforme consta no andamento processual às fls. 64/65). Após o protocolo, o projeto foi encaminhado à Presidência e, em seguida, remetido imediatamente à Procuradoria, nos termos do art. 127, §2º, c/c art. 104 do Regimento Interno, para análise de sua legalidade e constitucionalidade. Tal encaminhamento deu-se por despacho da Presidência na mesma data, com determinação de leitura na pauta da sessão ordinária subsequente, conforme já anteriormente informado.

O Prefeito, em sua mensagem ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2026, afirmou que a proposta foi elaborada em conformidade com a Constituição Federal, a Lei Orgânica do Município, a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e o Manual de Demonstrativos Fiscais – 14ª edição, aprovado pela Portaria STN nº 699/2023.

Ressaltou, ainda, que a LDO tem como finalidade estabelecer as metas e prioridades da Administração Municipal, orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) e integrar o planejamento governamental ao Plano Plurianual (PPA) 2026-2029. A proposta contempla os Anexos de Riscos Fiscais, Metas Fiscais e Metas e Prioridades,





reafirmando o compromisso da gestão com a responsabilidade fiscal, a melhoria dos serviços públicos e a promoção da qualidade de vida da população.

Por derradeiro, registre-se que o Projeto de Lei Ordinária nº 60/2025 tramita pelo *rito especial* (RICMV, art. 232 e ss.).

## 2. COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA - NATUREZA DO PARECER

A manifestação da Procuradoria, mediante parecer, é sob o prisma estritamente jurídico, pois não compete aos aludidos órgãos adentrar sobre o mérito legislativo (conveniência e oportunidade) das proposições legislativas, além do ato de este parecer ser de caráter meramente opinativo, isto é: *não vinculado, inclusive, não lhes cabendo quaisquer responsabilidades solidárias, conforme entendimento do STF*<sup>1</sup>.

No mesmo sentido a doutrina, conforme escólio de MEIRELLES, Hely Lopes<sup>2</sup>:

*O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação.*

De igual maneira leciona a doutrina Maria Silvia Zanella Di<sup>3</sup>:

*Quando a lei o exige como pressuposto para a prática de ato final. A obrigatoriedade diz respeito à solicitação do parecer (o que não lhe imprime caráter vinculante). Por exemplo, uma lei que exija parecer jurídico sobre todos os recursos encaminhados ao chefe do Executivo; embora haja obrigatoriedade de ser emitido o parecer sob pena de ilegalidade do ato final, ele não perde o seu caráter opinativo.*

Portanto, o parecer jurídico tem apenas caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação da proposta legislativa, nem tampouco a sua aprovação, conforme tem entendido o STF (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Ministro Marco Aurélio de Mello – STF):

*“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.”*

<sup>1</sup> CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. Cf., art. 70, parágrafo Único, art. 71, II, art. 133. Lei 8.906, de 1994, art. 2, parágrafo 3, art. 7, art. 32, art. 34, IX. I - Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo a contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei de licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que **o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa.** (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 13. Ed. São Paulo: Mallheiros, 2001.p.377).II – **O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo:** Cód. Civil, art. 159; Lei nº. 8906/94, art. 32. III. – Mandado de Segurança deferido. (MS 24073 / DF – DISTRITO FEDERAL – MANDADO DE SEGURANÇA. Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO. Julgamento: 06/11/2002 Órgão Julgador: Tribunal Pleno). (destaques da Procuradoria e Consultoria Jurídica)

<sup>2</sup> *Direito Administrativo Brasileiro*. ed. 27. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 191.

<sup>3</sup> *Direito administrativo*. ed. 17. São Paulo: Atlas, 2004.





Ainda neste sentido, é imperioso ser destacado que os advogados públicos atuam com independência técnica e autonomia funcional (EAOAB, art. 2º, § 3º, art. 7º, I, § 2º, art. 18, art. 31, §§ 1º e 2º e art. 32), conforme se verifica de trecho do Habeas Corpus 98.237, de relatoria do Exmo. Ministro Celso de Melo<sup>4</sup>:

*[...] O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscar a correção de abusos cometidos por órgãos públicos e por agentes e autoridades do Estado, inclusive magistrados, reflete prerrogativa indisponível do advogado, que não pode, por isso mesmo, ser injustamente cerceado na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbítrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele em cujo favor atua. (HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010".*

Assim, tanto o Presidente da Câmara, quanto as Comissões Competentes são livres no seu poder de decisão, ficando ressalvado o caráter opinativo da Procuradoria, sendo forçoso se concluir que a emissão de parecer jurídico não substitui o parecer das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

### **3. FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

A fundamentação está sendo dividida nos subitens abaixo, quais sejam: *a) aspecto formal; b) aspecto material e; c) técnica legislativa.*

#### **3.1. Aspecto formal – admissibilidade**

Por constitucionalidade formal deve-se entender a compatibilidade do projeto de lei com as regras básicas do processo legislativo, insculpidos na Constituição Federal, e que são de observância obrigatória por todos os entes federados.

É chamada de formal, na medida em que demanda um exame da forma de procedimento adotado para a elaboração de uma determinada norma (ou, em outras palavras, exige o exame do processo de formação da norma).

O aspecto formal está sendo subdividido nos subitens: *a) competência; e b) iniciativa.*

##### **3.1.1. Competência local**

Cumpra desde logo asseverar que a matéria tratada no Projeto de Lei nº 60/2025 é *iminentemente de interesse local* (CF, art. 30, I), como sendo aquele que diz predominantemente respeito aos indivíduos que residem nos limites do Município ou que neles têm negócios jurídicos, enquanto sujeitos à ordem jurídica municipal.

Neste sentido, no RE 313060/SP, a Ministra Ellen Gracie Northfleet, DJ de 24/02/06, se manifesta no sentido de que: *"A competência constitucional dos Municípios de legislar sobre*

<sup>4</sup> HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010





*assuntos de interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição de competências, atribuída à União e aos Estados".*

No mesmo sentido, leciona MEIRELLES, Hely Lopes, que "[...] interesse local não é interesse exclusivo do Município, não é interesse privativo da localidade, não é interesse único dos municípios [...]. Não há interesse municipal que não seja reflexamente da União e do Estado-Membro, como também não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos municípios, como partes integrantes da federação brasileira."<sup>5</sup> e, ainda, BASTOS, Celso Ribeiro, para quem "O que define e caracteriza interesse local, inscrito como dogma constitucional é a preponderância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União".<sup>6</sup>

Ainda sobre a competência dos municípios, MEIRELLES acentua que "Estabelecida essa premissa é que se deve partir em busca dos assuntos da competência municipal, a fim de selecionar os que são e os que não são de seu interesse local, isto é, aqueles que predominantemente interessam à atividade local. [...] Acresce, ainda, notar a existência de matérias que se sujeitam simultaneamente à regulamentação pelas três ordens estatais, dada sua repercussão no âmbito federal, estadual e municipal. Exemplos típicos dessa categoria são o trânsito e a saúde pública, sobre os quais dispõem a União (regras gerais: Código Nacional de Trânsito, Código Nacional de Saúde Pública), os Estados (regulamentação: Regulamento Geral de Trânsito, Código Sanitário Estadual) e o Município (serviços locais: estacionamento, circulação, sinalização, etc; regulamentos sanitários municipais)."

No mesmo passo, CRETELLA JÚNIOR, José<sup>7</sup>, "O Município está situado dentro do Estado, o qual por sua vez situado dentro do País, que é a união indissolúvel dos Estados-Membros, e não há antinomia entre interesses locais e interesses gerais. O traço que torna diferente o interesse local do interesse geral é a predominância, jamais a exclusividade."

Assim, da competência local (municipal) se encontra estampada no art. 1º, que incluiu os municípios como entes da federação, bem como o art. 29, *caput*, que estabeleceu a sua autonomia administrativa, legislativa e orçamentária, financeira e contábil, inclusive e neste caso, mediante controle externo pela Câmara, auxiliada pelo Tribunal de Contas e, controle interno pelo próprio município (art. 31), todos da Carta Política Federal.

Assim, a matéria tratada no Projeto de Lei Ordinária nº 60/2025 insere-se no âmbito de predominante interesse local, conforme previsto nos arts. 29, 30, inciso I, e 165 da Constituição Federal. Ademais, a iniciativa está em consonância com o disposto no art. 110, inciso II, da Lei Orgânica do Município, segundo o qual compete ao Poder Executivo a apresentação das leis que estabeleçam as diretrizes orçamentárias.

### **3.1.2. Iniciativa – Privativa – Prefeito**

<sup>5</sup> *Direito Municipal Brasileiro*, 16 edição, ano 2008, p. 111/112.

<sup>6</sup> *Curso de Direito Constitucional*, 22 ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p.319.

<sup>7</sup> *Comentários à Constituição de 1988*, v. IV, p. 1.889.





Analizada a competência, passa-se a iniciativa do processo legislativo. Assim, à luz do *princípio da simetria*<sup>8</sup> é determinada a exigência de observação obrigatória pelos demais entes da federação quanto as matérias privativas do Chefe do Poder Executivo Federal, com vista a consagrar o *princípio da separação dos poderes* (CF, art. 2º), cujas matérias se encontram previstas no art. 61, § 1º, inciso II da Constituição Federal, que no caso da Lei Orgânica do Município de Viana se encontra prevista no art. 31, parágrafo único, inciso II ao repercutir precitado comando constitucional federal.

Verifica-se que a matéria prevista na proposta legislativa ora sob exame se encontra dentre aquelas elencadas como privativas do Chefe do Poder Executivo, fato incontestável. Entretanto, preleciona FERREIRA FILHO<sup>9</sup> que, no quadro institucional vigente, não se pode falar em verdadeira *iniciativa geral*. *Afinal, a nenhum dos órgãos do Estado é conferido o poder de desencadear o processo legislativo sobre matérias de qualquer natureza. Todos os órgãos superiores do Estado exercem um poder de iniciativa limitado*".

Como sabido, a matéria orçamentária é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme determina o art. 165 da Constituição Federal e a correspondente previsão na Lei Orgânica Municipal. Assim, compete exclusivamente ao Prefeito a apresentação dos projetos de lei referentes ao Plano Plurianual (PPA), à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária Anual (LOA), garantindo-se, com isso, coerência entre o planejamento das ações governamentais e a execução orçamentária, em respeito ao princípio da separação e harmonia entre os Poderes.

Conclui-se, pois, que a reserva de iniciativa legislativa, como restrição à função legislativa, só poderá ser estatuída por *disposição constitucional expressa*. É o que entende o Supremo Tribunal Federal (RE 309425/SP e RE 1322918/RJ), conforme se depreende do seguinte fragmento: "*A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve, necessariamente, derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara – especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo – ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado*".

Lado outro, preleciona MEIRELLES, Hely Lopes<sup>10</sup>, para quem:

*A atribuição típica e predominante da Câmara é a 'normativa', isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente,*

<sup>8</sup> "Princípio da Simetria" é aquele que exige que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotem, sempre que possível, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas (Lei Orgânica é como se fosse a "Constituição do Município"), os princípios fundamentais e as regras de organização existentes na Constituição da República (Constituição Federal)- principalmente relacionadas a estrutura do governo, forma de aquisição e exercício do poder, organização de seus órgãos e limites de sua própria atuação.

<sup>9</sup> *Do Processo Legislativo*. São Paulo: Saraiva, 1995), a iniciativa não pode ser considerada uma das fases do processo legislativo, mas tão-somente o ato que o desencadeia.

<sup>10</sup> *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 438/439





*preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito.*

*Eis aí a distinção marcante entre missão 'normativa' da Câmara e a função 'executiva' do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.*

*[...] A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º).*

*Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.*

*[...] Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em 'ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.*

A matéria tratada no Projeto de Lei Ordinária nº 60/2025 é típica das leis orçamentárias, cuja iniciativa é de competência privativa do Presidente da República, nos termos do art. 61, §1º, inciso II, alínea "b", da Constituição Federal. Essa regra é reproduzida no âmbito municipal à luz do princípio da simetria, conforme dispõe o art. 31, parágrafo único, inciso II, combinado com o art. 110, inciso II, da Lei Orgânica do Município, cabendo, portanto, ao Prefeito a apresentação de proposições dessa natureza.

Assim, inobservada a iniciativa do Prefeito no caso de quaisquer das matérias previstas no art. 61, §1º, inciso II, da Constituição Federal, haverá inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, à luz do princípio da simetria. Nesse sentido, já decidiu o Supremo Tribunal Federal:

*6500713603 - 0552713 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. EMENDA PARLAMENTAR AO PLANO PLURIANUAL DO ESTADO DA PARAÍBA. AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA COM A PROPOSTA DO CHEFE DO EXECUTIVO. PREVISÃO DE EXECUÇÃO OBRIGATÓRIA DE EMENDAS INDIVIDUAIS ANTES DO TÉRMINO DO CICLO ORÇAMETÁRIO. DESACORDO ENTRE OS PRAZOS DO PLANO PLURIANUAL E DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA. 1. Previsão de prazos específicos para a execução orçamentária e financeira referente às emendas individuais, quando tiver por destinatários Municípios, na Lei do Plano Plurianual 2024-2027 do Estado da Paraíba. Previsão de prazo para solicitação de alteração do "campo Meta Específica" de emendas individuais impositivas. 2. Dispositivos impugnados originados de emenda parlamentar, tendo ocorrido veto e, após, a sua derrubada. **Iniciativa do Chefe do Poder Executivo para proposições legislativas em matéria orçamentária. Inexistência de pertinência com a proposição original.** 3. Cronograma de*





*execução orçamentária e financeira, com termo final no curso do exercício financeiro correspondente. Interferência na condução orçamentária diante do seu ciclo ordinário e das contingências de ordem técnica. Incompatibilidade com o princípio da separação dos Poderes e do devido processo orçamentário. 4. Prazos previstos no Plano Plurianual em desacordo com aqueles previstos na Lei de diretrizes para a elaboração da Lei orçamentária. Cenário de insegurança jurídica. 5. Incertezas do administrador quanto à regular execução orçamentária e financeira. 6. Medida cautelar referendada para suspender a eficácia dos §§ 3º e 4º do art. 9º da Lei Estadual 13.040/2024, do Estado da Paraíba, até o efetivo julgamento de mérito. (STF; ADI-MC-Ref 7.643; PB; Tribunal Pleno; Rel. Min. Alexandre de Moraes; Julg. 11/06/2024; DJE 18/06/2024)*

No mesmo sentido, decidiu o STF no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 612.594/RJ<sup>11</sup>, reafirmando que a usurpação da iniciativa legislativa configura vício insanável.

A doutrina também acompanha essa linha. Hely Lopes Meirelles<sup>12</sup> adverte que:

*"A usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto."*

Portanto, à luz do princípio da *separação dos poderes* ou dos *freios e contrapesos*, a propositura da matéria prevista no Projeto de Lei nº 16/2024 é indiscutivelmente de iniciativa privativa do prefeito, conforme se verifica do art. 31, parágrafo único, II, c/c art. 110, II, da Carta Política Local, por se tratar de matéria de organização orçamentária.

### **3.1.3. Prazo de encaminhamento da matéria**

Estabelece o art. 35, § 2º, inciso I, do ADCT da Constituição Federal que *"Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas: II - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;"*, no caso até 15 de abril, à luz do princípio da simetria.

Entretanto, já decidiu o STF na ADI 4.629/RS, Plenário, Rel. Ministro Alexandre de Moraes, conforme de sua ementa: *"[...]5. Competência legislativa plena dos Estados-Membros quando inexistente norma federal a estabelecer normatização de caráter geral (CF, art. 24, 6 3º)."*

Assim, conforme entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal, o princípio da simetria somente se impõe aos demais entes da Federação quando houver norma geral estabelecida por lei complementar federal. No caso específico, tratando-se de prazo diverso daquele previsto no §2º do art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), a sua aplicação dependerá da existência de tal norma.

<sup>11</sup> EMENTA: Agravo regimental no recurso extraordinário. Representação por inconstitucionalidade. Artigo 323, § 2º, da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro. Matéria orçamentária. Vício de iniciativa. Precedentes. Jurisprudência da Suprema Corte é pacífica no sentido de constituir ingerência na esfera do Poder Executivo a edição de normas afetas à matéria orçamentária por iniciativa do Poder Legislativo. 2. Agravo regimental não provido.

<sup>12</sup> *Direito Municipal Brasileiro*. 17 ed. Adilson Abreu Dallari (coordenador). São Paulo: Malheiros, 2014, p. 689.





Na ausência de lei complementar federal que regulamente a matéria, prevalece o princípio da autonomia dos entes federativos, de modo que os Estados-Membros, o Distrito Federal e os Municípios poderão dispor validamente sobre o tema, nos termos de suas respectivas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas.

Nesse sentido, o Ministério Público de Contas do Estado de Santa Catarina assentou que:

*“Conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal (ADI 4.629/RS), o respeito ao princípio da simetria não determina que sejam seguidas exatamente as mesmas diretrizes estipuladas para a União, pois os Estados e Municípios também possuem autonomia dentro do modelo de federalismo adotado pelo constituinte originário, na conformidade do art. 18 da CF, de forma que não há violação à simetria em razão do município adotar seus próprios prazos de encaminhamento e devolução dos projetos de lei orçamentária, desde que resguardada a mesma estrutura de tramitação prevista para o plano federal, ressalvada a superveniência de norma geral federal que venha regulamentar o art. 165, § 9º da Constituição Federal, dispondo de forma diversa sobre a matéria.”*

*(Parecer MPC/DRR/1979/2021 – Ministério Público de Contas do Estado de Santa Catarina) A íntegra do parecer pode ser consultada no site oficial do TCE/SC<sup>13</sup>*

Conforme se verifica, o §11, do art. 110, da Lei Orgânica, acrescida pela Emenda à Lei Orgânica nº 08, de 24 de agosto de 2009, estabelece no seu art. 2º, que:

*“Os projetos de lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão encaminhados pelo Poder Executivo à Câmara Municipal até os dias **15 de maio** e 31 de outubro cada ano, respectivamente, e o projeto de lei do plano plurianual até o dia 15 de outubro do primeiro ano da Administração Municipal.”*

Portanto, o prazo fatal é **15 de maio**.

Portanto, o encaminhamento do Projeto de Lei nº 160/2025 para a Câmara Municipal cumpriu o disposto no art. 110, §11 da LOMV.

## **3.2. Aspecto material**

Neste item, dividido nos seguintes subitens: *a) da observância à reserva legal; b) da proposta legislativa; c) obrigatoriedade de debate em audiência pública; d) comentários aos artigos; e e) técnica legislativa.*

### **3.2.1. Da observância à reserva legal**

Conforme disposto no art. 48, inciso II, da Constituição Federal, compete ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor especialmente sobre: *“plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e*

<sup>13</sup> <https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/2021-09/Parecer%20MPC%20DRR%201979%202021.pdf>





*emissões de curso forçado*". Trata-se de competência legislativa com iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 165 da Constituição da República.

No plano municipal, por força do art. 22, inciso II, da Lei Orgânica do Município de Viana, cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, dispor sobre as matérias de competência do Município e, especialmente, "*apreciar e votar o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual*".

Assim, constata-se o atendimento ao princípio da simetria constitucional, em conformidade com a repartição de competências e o modelo de colaboração federativa delineado pelo constituinte originário.

Consoante a lição de Michel Temer<sup>14</sup>, "*sanção é a aquiescência do Presidente da República aos termos de um projeto de lei*". No mesmo sentido, Kildare Gonçalves Carvalho<sup>15</sup> ensina que "*sanção é a concordância, a aquiescência do Presidente da República a projeto de lei aprovado pelo Legislativo*". Trata-se, portanto, de ato político-jurídico essencial à formação da lei no modelo bicameral federal e que encontra correspondência nos processos legislativos dos entes subnacionais, em respeito ao princípio da simetria.

Portanto, a sanção é uma das fases do processo de elaboração legislativa, no caso: *de lei*.

### 3.2.2. Da proposta legislativa

O Projeto de Lei nº 16/2024 se encontra assim redigido:

PROJETO DE LEI Nº \_\_\_/2025

DISPÕE SOBRE AS DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA A ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL PARA O EXERCÍCIO DE 2025 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

O PREFEITO MUNICIPAL DE VIANA, Estado do Espírito Santo, no uso de suas atribuições legais previstas no artigo 60, inciso IV, da Lei Orgânica do Município, faz saber que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono a seguinte lei:

#### CAPÍTULO I DA DISPOSIÇÃO PRELIMINAR

Art.1º Ficam estabelecidas as Diretrizes Orçamentárias do Município de Viana, Estado do Espírito Santo, para o exercício de 2025, em conformidade e cumprimento ao disposto no artigo 165, §2º da Constituição Federal, do artigo 4º Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF e da Lei Orgânica do Município, compreendendo:

- I - as metas fiscais e prioridades da Administração Pública Municipal;
- II - a estrutura e organização dos orçamentos;
- III - as diretrizes para a elaboração e execução dos orçamentos do Município e suas alterações;

<sup>14</sup> TEMER, Michel, *Elementos de direito constitucional*. 20 ed. revista e atualizada. São Paulo: Malheiros Editores. 2005, p. 139.

<sup>15</sup> CARVALHO, Kildare Gonçalves, *Técnica legislativa: legística formal*. 6 ed. Rev., atual. e. ampl. Del Rey: Belo Horizonte, 2014, p. 205.





*IV - as disposições relativas à política e à despesa de pessoal e encargos sociais do Município e aos benefícios aos servidores e seus dependentes;*

*V - as disposições sobre alterações na legislação tributária municipal;*

*VI - as disposições gerais.*

*Parágrafo único. Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre em audiência pública, conforme o §4º, do artigo 9º, da Lei Complementar Federal nº. 101/2000.*

## CAPÍTULO II

### DAS METAS FISCAIS E PRIORIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

*Art. 2º As prioridades e metas para o exercício financeiro de 2025 são aquelas estabelecidas no Anexo de Metas e Prioridades que integra esta Lei - Anexo II, em consonância com o Planejamento da Ação Governamental instituída pelo Plano Plurianual, observado as emendas individuais, disposta no §8º, do artigo 111, da Lei Orgânica do Município de Viana, alterado pela Emenda à Lei Orgânica nº 20, de 27 de março de 2024, constarão em Anexo específico que integrará a Lei do Plano Plurianual 2026-2029(PPA), excepcionalmente neste primeiro ano de mandato, em decorrência da atipicidade do Plano Plurianual ter o prazo de encaminhamento ao legislativo somente em outubro.*

*§1º Com relação às prioridades de que trata o caput deste artigo observar-se-á, ainda, o seguinte:*

*I - poderão ser alteradas no Projeto de Lei Orçamentária para 2026, se ocorrer a necessidade de ajustes nas diretrizes estratégicas do Município;*

*II - em caso de necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira, os órgãos, fundos e entidades da Administração Pública Municipal deverão ressaltar, sempre que possível, as ações prioritárias vinculadas às prioridades estabelecidas nos termos deste artigo, tendo como referência o que estabelece o artigo 20 desta Lei.*

*§2º Salvo quanto às emendas individuais previstas no caput deste artigo, as metas e prioridades constantes no Anexo de Metas e Prioridades desta Lei terão precedência na alocação de recursos no orçamento de 2026, não se constituindo, todavia, em limite à programação das despesas.*

*§3º As emendas individuais previstas neste artigo constarão da Lei Orçamentária Anual de 2026.*

*Art. 3º As prioridades e metas da Administração Pública Municipal devem refletir, a todo tempo, os objetivos da política econômica governamental, especialmente aqueles que integram o cenário em que se baseiam as metas fiscais e, também, da política social.*

*Art. 4º As metas fiscais de receitas, despesas, resultados primário e nominal e montante da dívida pública para os exercícios de 2026 e nos dois subsequentes de que trata o §1º do artigo 4º, da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), são as constantes do Anexo II da presente Lei, composto dos seguintes demonstrativos:*

*I - Demonstrativo I – Metas Anuais;*

*II - Demonstrativo II – Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do Exercício Anterior;*

*III - Demonstrativo III - Metas Fiscais Atuais Comparadas com as Metas Fiscais Fixadas nos Três Exercícios Anteriores;*





*IV - Demonstrativo IV - Evolução do Patrimônio Líquido;*

*V - Demonstrativo V - Origem e Aplicação dos Recursos Obtidos com a Alienação de Ativos;*

*VI - Demonstrativo VI - Avaliação da Situação Financeira e Atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores:*

*a) Tabela 6.a - Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores;*

*b) Tabela 6.b - Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores.*

*VII - Demonstrativo VII - Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita;*

*VIII - Demonstrativo VIII - Da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado;*

*IX - Demonstrativo IX - Metodologia e Memória de Cálculo;*

*X - Demonstrativo X - Metas e Prioridades para o exercício de 2026.*

**§ 1º Do que trata o Demonstrativo X, constarão em Anexo específico que integrará a Lei do Plano Plurianual 2026-2029(PPA), como estabelece no artigo 2º desta Lei.**

**§ 2º As metas fiscais poderão ser ajustadas no Projeto de Lei Orçamentária para 2026, se verificadas, quando da sua elaboração, alterações da conjuntura nacional e estadual e dos parâmetros macroeconômicos utilizados na estimativa das receitas e despesas, do comportamento da execução dos orçamentos de 2025, além de modificações na legislação que venham a afetar esses parâmetros.**

*Art. 5º Os riscos fiscais para o exercício financeiro de 2026 de que trata o §3º do artigo 4º da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), são os constantes do Anexo I da presente Lei.*

### CAPÍTULO III

#### DA ESTRUTURA, ORGANIZAÇÃO E DIRETRIZES PARA A ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DOS ORÇAMENTOS E SUAS ALTERAÇÕES

#### SEÇÃO I

#### DA ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DOS ORÇAMENTOS

*Art. 6º O Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2026 que o Poder Executivo encaminhará à Câmara Municipal de Vereadores respeitará o prazo legal estipulado pela Lei Orgânica, sendo que além da mensagem, será composto de:*

*I - texto de lei;*

*II - quadros orçamentários consolidados, conforme definido no §2º, do artigo 2º, da Lei n.º 4.320/1964;*

*III - anexos dos orçamentos fiscais e da seguridade social, discriminando a receita e a despesa na forma definida nesta Lei;*

***IV - Demonstrativo de compatibilidade da programação do orçamento com os objetivos e metas constantes no anexo de metas Fiscais, em cumprimento ao inciso I, do artigo 5º da LC 101/2000.***

*Art. 7º A receita será detalhada na Lei Orçamentária Anual, de forma a identificar a arrecadação segundo a sua natureza.*

*§1º A classificação da natureza da receita obedecerá a estrutura e os conceitos constantes da Portaria Interministerial STN/SOF n.º 163, de 4 de maio de 2001 dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, observadas suas alterações posteriores e demais normas complementares pertinentes.*





§2º A classificação da natureza da receita de que trata o §2º deste artigo poderá ser detalhada para atendimento às peculiaridades ou necessidades gerenciais da Administração Pública Municipal.

Art. 8º Na definição do percentual e/ou valor destinado à Unidade Orçamentária – Câmara Municipal a ser fixada e inserida na Lei Orçamentária Anual (LOA) do Exercício de 2025, será considerada a proposta encaminhada pela Câmara Municipal de Viana, em observância ao princípio constitucional da independência dos poderes, bem como a autonomia financeira assegurada no artigo 15, §2º, da Lei Orgânica do Município de Viana.

Parágrafo único. Os repasses do duodécimo serão efetuados mensalmente até o dia 20 de cada mês e calculados nos termos do artigo 29-A da Constituição Federal.

Art. 9º Para fins de integração do planejamento com o orçamento, assim como de elaboração e execução dos orçamentos e dos seus créditos adicionais, a despesa orçamentária será especificada mediante a identificação das classificações institucional e funcional e segundo a sua natureza, até o nível de modalidade de aplicação, além da estrutura programática, discriminada em programas e ações (projeto, atividade ou operação especial), de forma a dar transparência aos recursos alocados e aplicados para a consecução dos objetivos governamentais correspondentes.

Art. 10 A despesa orçamentária, com relação à classificação funcional e estrutura programática, será detalhada conforme estabelecido na Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, segundo o esquema atualizado pela Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, observados os conceitos estabelecidos nos artigos 1º e 2º da referida Portaria e os descritos nos incisos I a X, do artigo 11 da presente Lei.

§1º Para fins de planejamento e orçamento, considera-se categoria de programação os programas de governo constantes do Plano Plurianual ou nele incorporados mediante lei e as ações orçamentárias (projeto, atividade e operações especiais) constantes na Lei Orçamentária Anual ou nela incorporadas mediante crédito adicional especial.

§2º Os programas da Administração Pública Municipal a serem contemplados no Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2026 serão compostos, no mínimo, de identificação das respectivas ações (projeto, atividade e operações especiais) e seus recursos financeiros.

§3º Cada ação orçamentária estabelecida na Lei Orçamentária Anual de 2025 e em seus créditos adicionais será associada a uma função e uma subfunção e detalhará sua estrutura de custo por categoria econômica, grupo de natureza da despesa e modalidade de aplicação constante da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 4 de maio de 2001, dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, com suas alterações posteriores.

Art. 11 Para efeito de elaboração, execução e alteração da Lei Orçamentária Anual, devem-se observar os seguintes parâmetros:

I - função, o maior nível de agregação das diversas áreas da despesa que competem ao setor público;

II - subfunção, uma partição da função visando a agregar determinado subconjunto de despesa do setor público;





III - programa, o instrumento de organização da ação governamental, visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual;

IV - ação orçamentária, como sendo o projeto, a atividade ou a operação especial;

V - projeto, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação de governo;

VI - atividade, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo;

VII - operações especiais, as despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

VIII - programa de trabalho, a identificação da despesa compreendendo sua classificação em termos de funções, subfunções, programas, projetos, atividades e operações especiais;

IX - órgão orçamentário, o maior nível da classificação institucional, que tem por finalidade agrupar unidades orçamentárias;

X - unidade orçamentária, o menor nível da classificação institucional, correspondente ao agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição, à qual serão consignadas dotações próprias.

Art. 12 O orçamento fiscal compreenderá a receita e a programação da despesa dos Poderes do Município, seus fundos, órgãos, autarquias e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.

Parágrafo único. A totalidade das receitas e despesas de cada autarquia e fundação constará no orçamento fiscal, mesmo que as entidades não tenham qualquer parcela de sua despesa financiada com recursos transferidos do Tesouro Municipal.

Art. 13 O orçamento da seguridade social abrangerá os recursos e as programações dos órgãos e entidades da administração direta ou indireta do Município, inclusive seus fundos e fundações que atuem nas áreas de saúde, previdência e assistência social.

## SEÇÃO II

### DAS DIRETRIZES PARA A ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DOS ORÇAMENTOS E SUAS ALTERAÇÕES

Art. 14 A elaboração do Projeto da Lei Orçamentária Anual de 2025 obedecerá aos princípios da unidade, universalidade, anualidade, exclusividade, equilíbrio, legalidade, publicidade e da não-afetação da receita, estimando a Receita e fixando a Despesa, sendo estruturado e organizado na forma da presente Lei e na Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF); e ainda, no que couber, na Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, não podendo o montante da despesa fixada exceder a previsão da receita para o município.

Parágrafo único. Além de observar as demais diretrizes estabelecidas na presente Lei, a elaboração, a aprovação e a execução dos orçamentos fiscal e da seguridade social serão orientadas para:

I - atingir as metas fiscais relativas às receitas, às despesas, ao resultado primário e nominal e montante da dívida pública consolidada e líquida estabelecida no Anexo II desta Lei, conforme previsto nos §§ 1º e 2º, do artigo 4º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF);

II - evidenciar a responsabilidade da gestão fiscal, compreendendo uma ação planejada e transparente, mediante o acesso público às informações relativas ao orçamento anual, através da realização de audiências ou consultas públicas;





*III - aumentar a eficiência na utilização dos recursos públicos disponíveis e elevar a eficácia dos programas por eles financiados;*

*IV - garantir o atendimento de passivos contingentes e outros riscos fiscais capazes de afetar as contas públicas constantes do Anexo I da presente Lei.*

*Art. 15 A Lei Orçamentária Anual estimará a receita e fixará a despesa dentro da realidade, da capacidade econômico-financeira e das necessidades do Município.*

*Parágrafo único. A estimativa da receita e a fixação da despesa que trata este artigo poderá ser objeto de correção por índice oficial, em 02 de janeiro de 2026, se verificada que o índice de inflação do exercício de 2024 seja superior a 10% (dez por cento).*

*Art. 16 A alocação dos recursos na Lei Orçamentária Anual, em seus créditos adicionais e na respectiva execução, observadas as demais diretrizes desta Lei e, tendo em vista a realização do controle de custos, o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação dos resultados das ações de governo, serão feitos:*

*I - por programa e ação (projeto, atividade e operação especial), com a identificação das classificações orçamentária funcional-programática da despesa pública;*

*II - diretamente à unidade orçamentária responsável pela execução da ação (projeto, atividade ou operação especial) correspondente, segundo os critérios da classificação institucional da despesa pública.*

*Art. 17 A estimativa de receita será feita com a observância estrita às normas técnicas e legais e considerando os efeitos das alterações da legislação, da variação dos índices de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante, conforme previsto no artigo 12 da LC 101/2000 e será acompanhada de:*

*I - demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos;*

*II - projeção para os dois anos seguintes àquele a que se referirem;*

*III - metodologia de cálculo.*

*Art. 18 A receita municipal será constituída da seguinte forma:*

*I - dos tributos de sua competência;*

*II - das transferências constitucionais;*

*III - das atividades econômicas que, por conveniência, o Município venha a executar;*

*IV - dos convênios firmados com órgãos e entidades da Administração Pública Federal, Estadual ou com outros Municípios ou Entidades e Instituições Privadas Nacionais e Internacionais, firmados mediante instrumento legal;*

*V - daquelas oriundas de serviços executados pelo Município;*

*VI - da cobrança da dívida ativa;*

*VII - das oriundas de empréstimos e financiamentos devidamente autorizados e contratados;*

*VIII - dos recursos para o financiamento da Educação, definido pela legislação vigente;*

*IX - dos recursos para o financiamento da Saúde, definidos pela legislação vigente, em especial o artigo 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT da Constituição Federal e Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000;*

*X - de outros recursos.*

*Art. 19 O Projeto de Lei Orçamentária Anual poderá incluir, na composição da receita total do Município, recursos provenientes de operações de crédito, respeitados os limites estabelecidos no artigo 167, inciso III, da Constituição Federal e observadas as disposições contidas nos artigos 32 a 37 da Lei Complementar nº 101, 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF).*

*Parágrafo único. O montante global das operações de crédito interna e externa realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 16% (dezesseis por*





cento) da Receita Corrente Líquida – RCL, conforme determina o artigo 7º, inciso I da Resolução nº 43 do Senado Federal e alterações.

Art. 20 A fixação das despesas, além dos aspectos já considerados na presente Lei, deverá adotar metodologia de cálculo compatível com a legislação aplicável e observará, prioritariamente, os gastos com:

I - pessoal e encargos sociais;

II - serviços da dívida pública municipal;

III - a aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde para cumprimento do disposto na Emenda Constitucional Federal nº 29, de 13 de setembro de 2000;

IV - a aplicação mínima na manutenção e desenvolvimento do ensino para cumprimento do disposto no artigo 212 da Constituição Federal, destacando as dotações do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação - FUNDEB, nos termos da Lei nº 14.276, de 27 de dezembro de 2021, que o regulamenta;

Parágrafo único. As receitas não vinculadas serão, prioritariamente, alocadas para atender às despesas com pessoal e encargos sociais nos limites previstos na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF e serviços da dívida, somente podendo ser programadas para outros custeios administrativos e despesas de capital, após o atendimento integral dos aludidos gastos.

Art. 21 Na proposta da Lei Orçamentária Anual de 2026 e seus créditos adicionais, os Programas de Trabalho da Administração Pública Municipal, direta e indireta, deverão observar as seguintes regras:

I - as ações programadas deverão contribuir para a consecução das metas estabelecidas no Plano Plurianual 2022-2025;

II - os investimentos com duração superior a um exercício financeiro somente serão contemplados quando previstos no Plano Plurianual ou autorizada a sua inclusão em lei.

Art. 22 A Lei Orçamentária Anual conterá dotação global denominada "Reserva de Contingência", constituída exclusivamente dos recursos do Orçamento Fiscal, em montante não superior a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida prevista para o exercício financeiro de 2025 do Município, apurada nos termos do inciso IV do artigo 2º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, a ser utilizada no atendimento a passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos, conforme preconizado no artigo 5º do referido dispositivo legal.

Art. 23 A proposta orçamentária da Administração Pública Municipal terá as receitas e as despesas orçadas a preços correntes estimados para o exercício de 2026, conforme Anexo de Metas Fiscais – Anexo II desta Lei, visando à garantia do equilíbrio fiscal e a manutenção da capacidade própria de investimento.

Art. 24 As receitas diretamente arrecadadas e vinculadas das autarquias e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público Municipal serão destinadas, por ordem de prioridade:

I - ao custeio administrativo e operacional, inclusive pessoal e encargos sociais;

II - ao pagamento de juros, encargos e amortização da dívida;

III - às obrigações assumidas em contratos de operações de crédito, convênios ou outros instrumentos congêneres;

IV - aos investimentos necessários ao atendimento das demandas sociais.

Parágrafo único. A programação das demais despesas de capital com os recursos referidos no caput deste artigo poderá ser efetivada quando previstas em contratos e





*convênios ou desde que atendidas plenamente as prioridades indicadas e os recursos sejam provenientes da economia com os gastos de outras despesas correntes.*

*Art. 25 A Lei Orçamentária Anual estimará a receita e fixará a despesa dentro da realidade, da capacidade econômico-financeira e das necessidades do Município.*

*Art. 26 Visando garantir a autonomia orçamentária, administrativa e financeira ao Poder Legislativo Municipal, ficam estipulados os seguintes limites para a elaboração de sua proposta orçamentária anual:*

*I - as despesas com pessoal e encargos sociais observarão ao disposto no artigo 46 desta Lei, bem como ao acrescentado pela Emenda Constitucional nº 25, de 14 de fevereiro de 2000;*

*II - o total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no §5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159 da Constituição Federal, efetivamente realizado no exercício anterior.*

*Parágrafo único. Na elaboração de sua proposta orçamentária anual, a Câmara Municipal obedecerá, também, aos princípios constitucionais da economicidade e da razoabilidade.*

*Art. 27 A proposta orçamentária anual da Câmara Municipal deverá ser encaminhada ao Poder Executivo Municipal até o dia 30 de agosto de 2024, exclusivamente para efeito de sua consolidação na proposta de Orçamento do Município, não cabendo qualquer tipo de análise ou apreciação de seus aspectos de mérito e conteúdo por parte do Poder Executivo, desde que atendidos aos princípios constitucionais e da Lei Orgânica Municipal.*

*Art. 28 Os órgãos, fundos e entidades da administração indireta deverão entregar suas respectivas propostas orçamentárias ao órgão encarregado da elaboração do orçamento até o dia 30 de agosto de 2024, observados os parâmetros e diretrizes estabelecidos nesta Lei, para fins de consolidação do projeto de lei orçamentária.*

*Art. 29 O órgão responsável pelo Setor Jurídico encaminhará ao órgão encarregado da elaboração do orçamento, até 30 de agosto de 2025, a relação dos débitos atualizados e constantes de precatórios judiciais a serem incluídos na proposta orçamentária para o exercício de 2026, conforme determina o artigo 100, da Constituição Federal, alterado pela Emenda Constitucional nº 94, de 15 de dezembro 2016, discriminada por órgão da administração direta, autarquias, fundações e fundos e por grupos de despesa.*

*Art. 30 As propostas de modificação da Lei Orçamentária Anual serão apresentadas na forma das disposições constitucionais e no estabelecido pela Lei Orgânica do Município, acompanhadas de exposições de motivos que as justifiquem.*

*§1º Os projetos de lei relativos a créditos adicionais especiais serão apresentados, no mínimo, na forma e com o detalhamento estabelecido na Lei Orçamentária Anual.*

*§2º Cada projeto de lei deverá restringir-se a um único tipo de crédito adicional, conforme definido no artigo 41, incisos I e II, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.*

*Art. 31 Na apreciação do projeto de Lei Orçamentária Anual pelo Poder Legislativo Municipal, as emendas somente poderão ser aprovadas, caso:*

*I - sejam compatíveis com o Plano Plurianual 2026-2029 e com esta Lei;*

*II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesas; ou*





*III - sejam relacionadas com:*

- a) correção de erros ou omissões; ou*
- b) dispositivos do texto do projeto de Lei.*

*Parágrafo único. É vedada a inclusão de emendas ao Projeto de Lei do Orçamento que anulem dotações destinadas:*

- I - a pessoal e seus encargos;*
- II - aos serviços da dívida;*
- III - à dotação referente a precatórios e sentenças judiciais;*
- IV - ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de valorização dos profissionais da educação – FUNDEB;*
- V - ao limite mínimo para a área de ensino, determinado pela Constituição Federal;*
- VI - ao limite mínimo para a área de saúde, estipulado pela Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000;*
- VII - às receitas vinculadas às finalidades específicas, tais como convênios, execução de programas especiais e operações de crédito.*

*Art. 32 A elaboração do projeto, a aprovação e a execução da Lei Orçamentária Anual de 2026 deverão ser realizadas de modo a evidenciar a Transparência da Gestão Fiscal, observando o princípio da publicidade e permitindo um amplo acesso da sociedade à todas as informações relativas a cada etapa do processo orçamentário.*

*§1º Serão divulgados via internet pelo Poder Executivo:*

- I - a Lei Orçamentária de 2025 e seus Anexos; e*
- II - a Lei de Diretrizes Orçamentária e seus Anexos.*

*§2º Os mecanismos previstos no caput deste artigo serão operacionalizados:*

- I - mediante audiências públicas ou por qualquer outro mecanismo, instrumento ou metodologia que assegure a participação social.*

*Art. 33 O Poder Executivo poderá enviar mensagem ao Poder Legislativo para propor modificações no projeto de Lei Orçamentária Anual, enquanto não iniciada na Comissão Técnica a votação da parte cuja alteração é proposta*

*Art. 34 Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição parcial do Projeto de Lei Orçamentária, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados mediante créditos especiais ou suplementares com prévia e específica autorização legislativa, conforme estabelece o §8º do artigo 166 da Constituição Federal.*

*Art. 35 Sancionada e promulgada a Lei Orçamentária Anual, será publicado para efeito de execução orçamentária o Quadro de Detalhamento da Despesa – QDD relativo aos Programas de Trabalho integrantes da Lei Orçamentária Anual.*

*Parágrafo único. O Quadro de Detalhamento da Despesa – QDD deverá discriminar as atividades, projetos e operações especiais consignados a cada Órgão e Unidade Orçamentária, especificando, no mínimo, a Categoria Econômica, o Grupo de Natureza de Despesa, a Modalidade de Aplicação e Fonte de Recurso.*

*Art. 36 Nos termos dos artigos 8º e 13 da LC nº. 101/2000, o Poder Executivo deverá elaborar e publicar até 30 (trinta) dias após a publicação da Lei Orçamentária Anual de 2026, o cronograma anual de desembolso mensal, elaborado por, no mínimo, grupo de despesa, bem como as metas bimestrais de arrecadação.*

*Art. 37 Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita está aquém do previsto, os Poderes Executivo e Legislativo promoverão, por atos próprios e nos montantes necessários, nos 30 (trinta) dias subsequentes, a limitação de empenho e*





*movimentação financeira para adequar o cronograma de execução mensal de desembolso ao fluxo da receita realizada, visando atingir as metas fiscais estabelecidas para o exercício de 2026, em conformidade com o disposto nos artigos 8º e 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.*

*§1º A limitação de empenho e movimentação financeira será efetuada na seguinte ordem:*

- I - outras despesas correntes;*
- II - investimentos;*
- III - inversões financeiras.*

*§2º São excluídas da limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o caput deste artigo:*

- I - despesas com pessoal e encargos sociais;*
- II - despesas com serviço da dívida;*
- III - com a conservação do patrimônio público, conforme prevê o disposto no artigo 45 da LC nº 101/2000.*

*§3º Caso ocorra a recuperação da receita prevista, total ou parcialmente, far-se-á a recomposição das dotações limitadas de forma proporcional às reduções realizadas.*

*Art. 38 A reabertura dos créditos especiais e extraordinários será efetuada, no limite dos seus saldos e, quando necessário, mediante decreto do Poder Executivo Municipal, observado o disposto no §2º do artigo 167 da Constituição Federal.*

*Art. 39 O Poder Executivo poderá, mediante lei específica, transpor, remanejar ou transferir, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na Lei Orçamentária de 2026 e em créditos adicionais, em decorrência da extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos e entidades, bem como de alterações de suas competências ou atribuições, mantida a estrutura programática e respectivo produto, assim como o correspondente detalhamento por categoria econômica, grupo de natureza da despesa e modalidades de aplicação.*

*Parágrafo único. A transposição, transferência ou remanejamento não poderá resultar em alteração dos valores das programações aprovadas na Lei Orçamentária de 2025 ou em créditos adicionais, podendo haver, excepcionalmente, ajuste na classificação funcional e da estrutura programática.*

*Art. 40 A alteração de Categoria Econômica, Grupo de Natureza da Despesa, Modalidade de Aplicação e Fonte de Recursos em Projeto, Atividade ou Operação Especial constantes da Lei Orçamentária Anual e de seus créditos adicionais será feita mediante abertura de crédito adicional suplementar, através de decreto do Poder Executivo Municipal, respeitados os objetivos.*

*Art. 41 Observado o disposto no inciso V do artigo 167, da Constituição Federal, o Poder Executivo e o Poder Legislativo poderão suplementar as dotações até o limite de 50% (cinquenta por cento) do orçamento global para reforço de dotações orçamentárias consignadas para o exercício de 2026.*

*§ 1º Ficam autorizados e excluídos do limite previsto no caput deste artigo:*

- I - Os créditos adicionais suplementares abertos por conta de excesso de arrecadação, nos termos do artigo 43, §1º, inciso II e §§3º e 4º da Lei Federal nº 4.320/1964;*
- II - as alterações do Quadro de Detalhamento de Despesa – QDD, nos níveis de elemento de despesa e fonte de recursos, observadas as mesmas modalidades de aplicação, grupos de despesas, categoria econômica, projeto/atividade/operação especial*





*e unidade orçamentária, que poderão ser realizadas para atender às necessidades de execução, mediante publicação de Portaria pelo Chefe do Poder Executivo.*

*III - as suplementações que ocorrerem dentro da mesma secretaria.*

*§2º As alterações decorrentes de abertura e reabertura dos créditos adicionais, nos limites fixados na Lei Orçamentária Anual, integrarão e modificarão os quadros de detalhamento de despesas.*

*§3º Os créditos extraordinários serão abertos por decreto do Poder Executivo, que deles dará conhecimento ao Poder Legislativo, conforme no disposto no artigo 44 da Lei Federal nº 4.320/64.*

*Art. 42 Fica o Poder Executivo autorizado a incluir, através da LOA de 2025 ou créditos adicionais especiais, alterações no PPA decorrentes da inclusão e exclusão de novos programas, ações, metas físicas e financeiras e modificações na nomenclatura e codificação de despesas.*

*Art. 43 Fica o Poder Executivo autorizado a incluir elemento de despesa e fonte de recursos nos projetos, atividades e operações especiais previstos na LOA e ou a ela incorporados por créditos adicionais especiais.*

*Art. 44 É vedada a destinação de recursos a título de subvenções sociais e contribuições, conforme disposto na Lei Federal nº 13.019, de 2014 e nos termos dos artigos 12 e 16 da Lei Federal nº 4.320 de 1964, para entidades privadas, ressalvadas aquelas sem fins lucrativos.*

*§1º As entidades aptas a receberem recursos a título de subvenções sociais e auxílios a que se refere o caput deste artigo serão definidas mediante Projeto de Lei aprovado pela Câmara Municipal.*

*§2º As transferências de recursos a título de subvenções sociais e auxílios a entidades privadas sem fins lucrativos que não constarem no anexo integrante da Lei Orçamentária serão autorizadas através de lei específica e obedecerão ao disposto no artigo 16 da Lei Federal nº 4.320/1964.*

*Art. 45 A destinação de recursos do Município, a qualquer título, para atender necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas, observará o disposto na Lei Complementar nº 101/2000 e na Lei Federal nº 4.320, de 1964.*

#### CAPÍTULO IV

#### DAS DISPOSIÇÕES SOBRE DESPESAS COM PESSOAL

*Art. 46 As despesas com pessoal e encargos sociais serão estimadas para o exercício de 2026 com base nas despesas realizadas nos meses de janeiro a setembro de 2025, considerando os eventuais acréscimos legais, alterações de planos de carreira e admissões para preenchimento de cargos, observados, além da legislação pertinente, os limites previstos nos artigos 18, 19 e 20 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).*

*Parágrafo único. Os órgãos próprios do Poder Executivo e do Poder Legislativo assumirão, em seus âmbitos, as atribuições necessárias ao cumprimento do disposto neste artigo.*

*Art. 47 No exercício de 2026, observado o disposto no artigo 169 da Constituição Federal, ficam autorizadas as concessões de quaisquer vantagens, aumentos de*





*remuneração, criação de cargos, empregos e funções, alterações de estrutura de carreiras, bem como admissões ou contratações de pessoal a qualquer título, por intermédio de projeto de lei aprovado pela Câmara Municipal, observando o disposto nos artigos 19 e 20 e as condições estabelecidas no artigo 16 da Lei Complementar nº 101/2000 e legislação aplicável.*

*§1º A despesa total do Poder Executivo e Legislativo terá como limites para pessoal e encargos sociais o disposto na Lei Complementar nº 101/2000.*

*§2º Os órgãos próprios do Poder Legislativo e do Poder Executivo assumirão, em seus âmbitos, as atribuições necessárias ao cumprimento do disposto neste artigo.*

*Art. 48 No exercício de 2026, a realização de horas extras, quando a despesa houver extrapolado 95% (noventa e cinco por cento) dos limites referidos na LC nº. 101/2000, poderá ocorrer somente quando destinada ao atendimento de relevante interesse público, especialmente voltado para as áreas de saúde e educação, que gerem situações emergenciais de risco ou prejuízo para a sociedade.*

*Art. 49 Se o total da despesa com pessoal do Poder Executivo no exercício de 2025 ultrapassar os limites estabelecidos na LC nº 101/2000, o percentual excedente será eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras providências:*

*I - redução de horas extras;*

*II - redução de pelo menos 20% (vinte por cento) das despesas com cargos em comissão;*  
*e*

*III – exoneração dos servidores não estáveis.*

#### CAPÍTULO V

#### DAS ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA DO MUNICÍPIO

*Art. 50 O Poder Executivo Municipal, autorizado em lei, poderá conceder ou ampliar benefício fiscal de natureza tributária que decorra de renúncia de receita, com vistas a estimular o crescimento econômico, a geração de emprego e renda ou beneficiar contribuintes integrantes de classes menos favorecidas, caso atenda às exigências contidas no artigo 14 da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000.*

*§1º A concessão desses benefícios deve ser precedida de estudo do seu impacto orçamentário e financeiro no exercício em que iniciar a sua vigência e nos 2 (dois) subsequentes, nos termos do artigo 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.*

*§2º Os tributos lançados e não arrecadados inscritos em dívida ativa cujos custos para cobrança sejam superiores ao crédito tributário poderão ser cancelados, mediante autorização em lei, não se constituindo como renúncia de receita, conforme preceitua o inciso II do §3º do artigo 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.*

#### CAPÍTULO VI

#### DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

*Art. 51 Caso o Projeto da Lei Orçamentária Anual de 2026 não seja aprovado e sancionado até 31 de dezembro de 2026, a programação dele constante poderá ser executada até a edição da respectiva Lei Orçamentária, na forma originalmente encaminhada à Câmara Municipal Legislativa, excetuados os investimentos em novos projetos custeados exclusivamente com recursos ordinários do Tesouro Municipal.*





*Parágrafo único. As alterações dos saldos dos créditos orçamentários apurados em decorrência do disposto neste artigo serão ajustadas após a sanção da lei orçamentária anual, mediante a abertura de créditos adicionais suplementares, através de decreto do Poder Executivo, usando como fontes de recursos o superávit financeiro do exercício anterior, o excesso ou provável excesso de arrecadação, a anulação parcial ou total de saldos de dotações não comprometidas e a reserva de contingência, sem comprometer, neste caso, os recursos para atender aos riscos fiscais previstos e à meta de resultado primário.*

*Art. 52 O Poder Executivo fica autorizado a firmar os convênios, contratos de repasses e outros instrumentos congêneres necessários ao cumprimento da Lei Orçamentária Anual com órgãos e entidades privadas, nacionais e internacionais e da administração pública federal, estadual, e de outros municípios.*

*Art. 53 Para os efeitos do §3º, do artigo 16, da Lei Complementar nº. 101, de 04 de maio de 2000, entendem-se como despesas irrelevantes aquelas cujo valor não ultrapasse, para bens e serviços, os limites dos incisos I e II do artigo 75, da Lei nº. 14.133, de 01 de abril de 2021.*

*Art. 54 Ficam o Poder Legislativo, Executivo e Autarquia Municipal autorizados a afiliar-se a entidades e/ou associações de âmbito estadual e nacional que promovam o seu fortalecimento institucional e o aperfeiçoamento de suas atividades fiscalizatórias e legiferantes.*

*Art. 55 O Poder Executivo poderá celebrar convênios com Consórcios Intermunicipais que visem ao desenvolvimento do município.*

*Art. 56 A elaboração, aprovação e execução da lei orçamentária anual deverá levar em conta a obtenção do resultado previsto no Anexo II desta Lei - Metas Fiscais.*

*Art. 57 Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*

*Viana/ES, 15 de maio de 2024.*

WANDERSON BORGHARDT BUENO

*Prefeito Municipal de Viana*

### **3.2.3. Da obrigatoriedade de debate em audiência pública**

Antes de se iniciar a análise do presente tema, é oportuno registrar os conceitos fundamentais de democracia participativa e democracia direta, ambas decorrentes do modelo do Estado Democrático de Direito, em que a participação popular se manifesta de forma expressa e implícita, seja por meio da representação política, seja pela atuação direta da cidadania nas decisões públicas.

A democracia participativa, também denominada semidireta, diz respeito à atuação daqueles que, por outorga do voto popular, são escolhidos para representar a coletividade nos parlamentos, a exemplo da Câmara dos Deputados (CF, art. 14, III), das Assembleias Legislativas (CF, art. 27, § 4º) e das Câmaras Municipais (CF, art. 29, XIII).





Trata-se da forma predominante de exercício da soberania popular por meio de representantes eleitos.

Já a democracia direta consiste na participação imediata da população por meio de instrumentos previstos expressamente no ordenamento constitucional, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, todos disciplinados pelo art. 14 da Constituição Federal. Conforme leciona José Afonso da Silva<sup>16</sup>, é nessa modalidade que o próprio povo "*exerce diretamente o poder político, deliberando sobre leis, políticas públicas ou atos administrativos relevantes*".

No plano municipal, a participação direta se revela com maior potencial de efetividade, dada a proximidade entre o cidadão e os gestores públicos locais, o que favorece a identificação de demandas e a atuação ativa da sociedade na definição de políticas públicas (CALEGARIO; QUEIROZ NETO, 2018).<sup>17</sup>

Entre os instrumentos mais relevantes de democracia participativa local destaca-se a audiência pública, prevista, por exemplo, no art. 58, §2º, inciso II, da Constituição Federal. Trata-se de espaço institucional de escuta e manifestação cidadã, cuja finalidade é permitir o diálogo aberto entre o Poder Público e a coletividade sobre temas de relevante interesse social, como proposições legislativas, planejamento urbano, políticas orçamentárias e ambientais, entre outros.

Como define LOCK (2004), audiência pública é:

*"um processo de participação aberto à população, para que possa ser consultada sobre assunto de seu interesse e venha a compartilhar da administração local com os agentes públicos, legitimando as decisões através de um processo democrático"*

Não obstante sua relevância normativa e democrática, o artigo científico aponta que a efetividade das audiências públicas ainda é limitada, em razão de diversos obstáculos: ausência de estrutura adequada, falta de divulgação, escassez de devolutivas à sociedade, burocratização dos procedimentos e, sobretudo, resistência política à incorporação das manifestações populares nos processos decisórios.

A audiência pública é definida como reunião ou assembleia convocada pelo Poder Público, mediante ampla divulgação, com o objetivo de possibilitar à população o acesso a informações sobre projetos, planos e políticas públicas, em especial as de natureza urbanística e orçamentária, assegurando-lhe a oportunidade de manifestação e participação por meio do livre exercício da opinião.

No âmbito do processo legislativo, a participação popular também se concretiza por meio da realização de audiências públicas, especialmente na fase de discussão do projeto de lei ou no âmbito das comissões permanentes (ou temáticas), sendo exigência constitucional em determinadas matérias (CF, art. 14), conjugada com dispositivos

<sup>16</sup> Curso de Direito Constitucional Positivo, 2005, p. 136).

<sup>17</sup> CALEGARIO, Bruna Ramos; QUEIROZ NETO, Exzolvildres. A Democracia Participativa nos Municípios: audiências públicas como instrumento de participação social. Revista Orbis Latina, v. 8, n. 1, 2018. Acesso: <https://revistas.unila.edu.br/index.php/orbis/article/view/4025>





infraconstitucionais, como o art. 48, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), e o art. 44 da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), que estabelecem a necessidade de transparência e participação na elaboração e discussão dos planos, leis e orçamentos públicos.

Dessa forma, verifica-se que a realização de audiência pública constitui requisito obrigatório no processo legislativo de aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), no âmbito da Câmara Municipal, não sendo exigida, contudo, para sua elaboração, de iniciativa privativa do Chefe do Executivo. Assim, os debates públicos podem ocorrer no interior da Comissão Permanente de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas, que detém a competência regimental para análise de mérito da matéria, inclusive após o início formal do processo legislativo.

Ainda que a audiência pública realizada exclusivamente no âmbito do Legislativo seja juridicamente suficiente para cumprimento da exigência legal, não se trata da forma mais adequada ou desejável, considerando que a iniciativa da lei orçamentária especial é do Poder Executivo, a quem cabe, primariamente, a responsabilidade pelo planejamento governamental e a execução orçamentária. Por essa razão, é recomendável que o Executivo também promova, previamente ao envio do projeto, audiência pública destinada a colher subsídios da população e conferir maior legitimidade democrática à proposta.

No caso concreto, verifica-se que, durante a fase de elaboração da LDO, houve efetiva participação popular por meio de audiência pública convocada e realizada pelo Poder Executivo, no dia 13 de maio de 2025, conforme amplamente publicizado no Diário Oficial dos Municípios do Estado do Espírito Santo (DOM/ES, edição nº 2.751, de 29 de abril de 2025, protocolo nº 1540591, conforme comprova o material acostado aos autos à fl. 52).

A audiência pública realizada pelo Poder Executivo foi amplamente divulgada, conforme comprova o print da convocação (fl. 53), sendo acompanhada da respectiva Ata de Audiência (fls. 55/56), lista de presença dos participantes (fls. 57/58) e registros visuais da realização do evento (print da audiência – fl. 59). Tais elementos demonstram de forma clara o cumprimento dos requisitos legais de publicidade, participação e transparência.

Dessa forma, constata-se o atendimento ao disposto no art. 44 da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), que impõe a realização de audiências públicas no processo de elaboração e discussão de planos, programas e projetos de interesse urbanístico, bem como ao art. 48, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que determina a adoção de mecanismos que assegurem a transparência, inclusive mediante a realização de audiências públicas, na elaboração das leis orçamentárias.

Portanto, embora não detenham caráter vinculante ou deliberativo, as audiências públicas configuram-se como instrumentos essenciais da democracia participativa,





viabilizando a escuta qualificada da população, legitimando o processo decisório e promovendo transparência governamental e controle social. Por tais razões, devem ser incentivadas como prática institucional contínua, contribuindo para a construção de políticas públicas mais legítimas, responsivas e efetivamente alinhadas aos interesses da coletividade.

### 3.2.4. Da análise por artigo

#### • Art. 1º - Disposições Preliminares

Citado comando atende o art. 165, § 2º, da Constituição Federal, estabelece que:

*"A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, **orientará** a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento."*

e, bem assim o disposto no art. 4º e art. 9º, §4º<sup>18</sup>, da LCp 101/2000.

Assim em comentário ao comando constitucional acima transcrito, CANOTILHO, J J. Gomes<sup>19</sup>, preleciona que "A lei de diretrizes orçamentárias tem, como o próprio orçamento anual, natureza formal. É simples orientação ou sinalização, de caráter anual, para a feitura do orçamento, devendo ser elaborada no primeiro semestre (art. 35, II, do Ato das Disposições Transitórias). Não cria direitos subjetivos para terceiros nem tem eficácia fora da relação entre os Poderes do Estado."

#### • Art. 2º - Das Prioridades

Conforme se infere textualmente do art. 165, § 2º da Carta Política Federal, deverá a LDO conter as metas e prioridades. Assim, especificamente sobre as *prioridades*, inicialmente, estabelece o art. 2º do Projeto de Lei nº 016/2023:

*Art. 2º As prioridades e metas para o exercício financeiro de 2025 são aquelas estabelecidas no Anexo de Metas e Prioridades que integra esta Lei - Anexo II, em consonância com o Planejamento da Ação Governamental instituída pelo Plano Plurianual, observado as emendas individuais, disposta no §8º, do artigo 111, da Lei Orgânica do Município de Viana, alterado pela Emenda à Lei Orgânica nº 20, de 27 de março de 2024, constarão em Anexo específico que integrará a Lei do Plano Plurianual 2026-2029(PPA), excepcionalmente neste primeiro ano de mandato, em decorrência da atipicidade do Plano Plurianual ter o prazo de encaminhamento ao legislativo somente em outubro.*

<sup>18</sup> Art. 9º [...] §4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Ministro ou Secretário de Estado da Fazenda demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre e a trajetória da dívida, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição Federal ou conjunta com as comissões temáticas do Congresso Nacional ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais. (Redação dada pela Lcp 200/23)

<sup>3</sup> [et al] Comentários à Constituição do Brasil. I ed. 6. t. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 1754.





§1º Com relação às prioridades de que trata o caput deste artigo observar-se-á, ainda, o seguinte:

I - poderão ser alteradas no Projeto de Lei Orçamentária para 2025, se ocorrer a necessidade de ajustes nas diretrizes estratégicas do Município;

II - em caso de necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira, os órgãos, fundos e entidades da Administração Pública Municipal deverão ressaltar, sempre que possível, as ações prioritárias vinculadas às prioridades estabelecidas nos termos deste artigo, tendo como referência o que estabelece o artigo 20 desta Lei.

§2º Salvo quanto às emendas individuais previstas no caput deste artigo, as metas e prioridades constantes no Anexo de Metas e Prioridades desta Lei terão precedência na alocação de recursos no orçamento de 2025, não se constituindo, todavia, em limite à programação das despesas.

§3º As emendas individuais previstas neste artigo constarão da Lei Orçamentária Anual de 2025.

O art. 2º contempla as emendas impositivas dos vereadores previstas no §8º do art. 110 da LOMV, que foi judicializado pelo Município de Viana, não logrando êxito, conforme ementa abaixo do Pleno do TJES:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE VIANA. ORÇAMENTO IMPOSITIVO. POSSIBILIDADE DE EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS AOS PROJETOS DE LEIS ORÇAMENTÁRIAS COM FORÇA DE EXECUÇÃO IMPOSITIVA. LIMITES ÀS EMENDAS INDIVIDUAIS. Representação de INCONSTITUCIONALIDADE julgada Improcedente. 1) O orçamento sempre foi considerado meramente autorizativo, haja vista que a atividade parlamentar de emenda dos projetos que propunham matéria orçamentária nunca tiveram o condão de constranger o Chefe do Poder Executivo a cumprir as mudanças apostas ao projeto inicial no momento de execução. 2) É bem verdade, por outro lado, que a Constituição, desde sua redação originária, assegurou ao Poder Legislativo a prerrogativa de participar ativamente na formatação do orçamento, atribuindo-lhe de modo concorrente com o Poder Executivo a competência para definir a política orçamentária, a teor do que prescrevem o inciso II do art. 48, § 2º do art. 57, alínea d do inciso I do § 1º do art. 62, art. 70, inciso XXIII do art. 84, os quais possuem aplicação simétrica aos demais entes federados. 3) O produto dessa participação parlamentar nunca se revestiu de garantia à observância do conteúdo emendado, já que a lei orçamentária sempre impediu fossem realizadas despesas sem a respectiva dotação orçamentária (art. 167 da CF). 4) Esse cenário, todavia, foi parcialmente alterado pela Emenda Constitucional nº 85/2015, tendo em vista que, ao acrescentar parágrafos ao art. 166, definiu que parte das emendas parlamentares individuais apostas à lei orçamentária serão de execução obrigatória pelo Chefe do Poder Executivo. 5) Com isso, o orçamento ganha contornos de lei em sentido material, capaz de ensejar a formação de direito subjetivo à execução orçamentária, na parte tornada impositiva. 6) Tal medida, inclusive, é reverenciada pela doutrina especializada, na medida em que a participação mais efetiva do Parlamento na elaboração e execução do orçamento público, sobretudo em vista de sua composição heterogênea, permite discussão mais ampla, de forma a conciliar os interesses divergentes dos vários grupos da sociedade levando em conta diversas perspectivas: política, econômica, programática, gerencial, financeira. 7) Essa sistemática acaba até mesmo por reformular o próprio conteúdo do princípio da separação de poderes, já que a forma com que os Poderes Executivo e Legislativo se relacionavam no processo de composição da estrutura orçamentária agora é significativamente alterada. 8) Considerando que o aludido princípio, que traduz norma*





*de caráter transitivo (inciso III do § 4º do art. 60 da CF), deve necessariamente ser observado pelos demais entes federados por força da simetria ou parametricidade, exsurge juridicamente lúcida a conclusão de que a previsão do orçamento impositivo na Constituição Federal serve de fundamento de validade para a definição do conteúdo das leis orçamentárias de todo o país. 9) Não há, nesse aspecto, como acolher a tese de inconstitucionalidade da novel redação do parágrafo § 8º ao art. 3º da Lei Orgânica do Município de Viana, pois (i) a previsão do orçamento impositivo na Constituição Federal serve de fundamento de validade para a definição do conteúdo das leis orçamentárias de todo o país; (ii) não foi tratada especificamente matéria orçamentária, tampouco houve invasão à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, tendo apenas se redefinido, por força da obrigatória simetria com a Constituição da República, a atuação parlamentar no âmbito do processo de elaboração e execução do orçamento público. 10) A deflagração dos projetos de leis orçamentárias continuam, destarte, a cargo do Chefe do Executivo, ao passo que aos parlamentares fica resguardado o direito de emendá-los de acordo com novos parâmetros impostos constitucionalmente. 11) Representação de inconstitucionalidade julgada improcedente. ACORDA o Egrégio Tribunal Pleno, em conformidade da ata e notas taquigráficas da sessão, que integram este julgado, à unanimidade, julgar improcedente a representação de inconstitucionalidade para declarar constitucional o § 8º do art. 3º da Lei Orgânica Municipal de Viana. Vitória, 07 de junho de 2018. DESEMBARGADOR PRESIDENTE DESEMBARGADOR RELATOR (TJ-ES - ADI: XXXXX20178080000, Relator: JOSÉ PAULO CALMON NOGUEIRA DA GAMA, Data de Julgamento: 07/06/2018, TRIBUNAL PLENO, Data de Publicação: 26/06/2018).*

cujo v. Acórdão foi mantido pelo STF, em r. decisão monocrática da lavra do ministro Dias Toffoli, no ARE 1.310.046/ES, vazada nos seguintes termos:

*"(...) Não há, nesse aspecto, como acolher a tese de inconstitucionalidade da novel redação do parágrafo §8º ao art. 111 da Lei Orgânica do Município de Viana, pois (i) a previsão do orçamento impositivo na Constituição Federal serve de fundamento de validade para a definição do conteúdo das leis orçamentárias de todo o país; (ii) não foi tratada especificamente matéria orçamentária, tampouco houve invasão à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, tendo apenas se redefinido, por força da obrigatória simetria com a Constituição da República, a atuação parlamentar no âmbito do processo de elaboração e execução do orçamento público. A deflagração dos projetos de leis orçamentárias continuam, destarte, a cargo do Chefe do Executivo, ao passo que aos parlamentares fica resguardado o direito de emendá-los de acordo com novos parâmetros impostos constitucionalmente."*

Após o e. Ministro fazer registrar, que a decisão agravada negou seguimento ao apelo externo amparada na incidência das Súmulas 280 e 284 do STJ, assim se manifestou:

*"O presente excepcional não reúne condições de admissão em virtude de manifesta deficiência de fundamentação, uma vez que o Recorrente deixou de infirmar, pontual e objetivamente, os fundamentos do acórdão combatido. Com efeito evidencia-se que a impugnação formulada mostra-se genérica e não dialoga com as razões de decidir consagradas pela decisão impugnada, o que atrai o óbice da Súmula 284/STF.*

(...)





*Além do mais, observo que a controvérsia dos autos foi dirimida com base em legislação local pertinente (Lei Orgânica do Município de Viana), revelando-se incompatível com a estreita via do recurso extraordinário. Assim, para que o STF possa chegar a conclusão diversa do que restou decidido nesta Corte Estadual, seria necessário o exame da mencionada legislação local, o que impede o conhecimento do presente recurso extraordinário, nos termos da Súmula n° 280. (...)"*

Feito esses esclarecimentos indispensáveis a compreensão dos novos Edis, passa-se a análise da alteração proposta pelo Prefeito na redação do art. 2º:

*Art. 2º [...] emendas individuais, disposta no §8º, do artigo 111, da Lei Orgânica do Município de Viana, alterado pela Emenda à Lei Orgânica nº 20, de 27 de março de 2024, constarão em Anexo específico que integrará a Lei do Plano Plurianual 2026-2029(PPA), excepcionalmente neste primeiro ano de mandato, em decorrência da atipicidade do Plano Plurianual ter o prazo de encaminhamento ao legislativo somente em outubro.*

A parte final da redação do art. 2º do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2026 contempla, de forma justificada, a previsão de que as emendas parlamentares individuais, previstas no §8º do art. 111 da Lei Orgânica do Município de Viana (com redação dada pela Emenda à LOM nº 20/2024), constarão, excepcionalmente neste primeiro ano de mandato, em anexo específico integrante da Lei do Plano Plurianual 2026–2029 (PPA), e não diretamente no Anexo de Metas e Prioridades da LDO.

Tal solução encontra respaldo na peculiaridade do calendário orçamentário, considerando que, nos termos da legislação vigente, o PPA será encaminhado ao Legislativo apenas em outubro de 2024, o que comprometeria a articulação lógica entre os instrumentos de planejamento e execução orçamentária no início da nova legislatura.

Importa destacar que a medida:

- Preserva o conteúdo das emendas impositivas, conforme reafirmado no §3º do art. 2º, ao dispor que estas constarão da Lei Orçamentária Anual de 2026;
- Mantém a compatibilidade com o princípio da legalidade orçamentária, da transparência e da harmonia entre os instrumentos do ciclo orçamentário (CF, art. 165; LRF, art. 4º);
- E respeita a competência do Poder Executivo para a elaboração do PPA e da LDO, conforme previsto na Lei Orgânica e no art. 35 do ADCT.

Dessa forma, não se verifica qualquer vício de legalidade ou de inconstitucionalidade na redação proposta, devendo apenas ser ressaltado o caráter estritamente excepcional da medida, vinculada à transição entre mandatos e à temporalidade própria do PPA, não servindo como precedente para os exercícios subsequentes.





Dando continuidade, as emendas impositivas dos vereadores têm prioridade sobre as metas e prioridades constantes da LDO (§2º), e constarão da LOA/2026 (§3º), com a seguinte redação:

*Art. 2º [...] §2º Salvo quanto às emendas individuais previstas no caput deste artigo, as metas e prioridades constantes no Anexo de Metas e Prioridades desta Lei terão precedência na alocação de recursos no orçamento de 2026, não se constituindo, todavia, em limite à programação das despesas.*

*§3º As emendas individuais previstas neste artigo constarão da Lei Orçamentária Anual de 2026.*

A nova redação visa dar cumprimento ao que estabelece o §8º do art. 111 da Lei Orgânica do Município de Viana, introduzido pela Emenda à LOM nº 20/2024, que trata das emendas parlamentares individuais de execução obrigatória, conhecidas como emendas impositivas. Essa previsão local encontra fundamento no modelo da Constituição Federal (art. 166, §11), ao qual os municípios podem aderir, com base no princípio da simetria e no princípio federativo da autonomia municipal (CF, art. 18).

No contexto da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a correta redação do §2º é essencial para:

- Evitar conflitos interpretativos entre as metas do Anexo II e as emendas individuais;
- Assegurar a execução prioritária das emendas, como exige a legislação orgânica municipal;
- E garantir a hierarquia normativa correta dentro do ciclo orçamentário (PPA → LDO → LOA).

A versão original do §2º ("*Salvo quanto às emendas individuais [...]*") poderia gerar dúvida sobre quem detém a precedência na alocação de recursos, pois não declara expressamente que as emendas parlamentares possuem prioridade. Isso é relevante, pois a precedência na execução orçamentária é justamente o núcleo protetivo das emendas impositivas, cuja efetividade depende da existência de recursos reservados e alocados com prioridade.

Além disso, conforme reconhecido pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, especialmente nos julgamentos das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 5.595 e 5.658, a execução obrigatória das emendas parlamentares individuais representa um avanço institucional relevante no processo orçamentário, conferindo maior equilíbrio entre os Poderes Legislativo e Executivo.

Na ADI 5.595, o STF considerou constitucional o §11 do art. 166 da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 86/2015, que instituiu as chamadas emendas impositivas individuais. A Corte entendeu que a execução obrigatória das





emendas não compromete a legitimidade do planejamento orçamentário, desde que observados os limites legais e as normas de contingenciamento estabelecidas em lei. Pelo contrário, afirmou que esse instrumento materializa a soberania popular, fortalecendo o papel dos parlamentares, eleitos pelo voto direto, na definição das políticas públicas.

Segundo o voto condutor do Min. Luís Roberto Barroso, relator da ADI 5595:

*"O poder de emendar o orçamento com execução obrigatória representa o fortalecimento do Poder Legislativo e uma ampliação da democracia representativa. Trata-se de mecanismo de freios e contrapesos orçamentários, que busca evitar a concentração excessiva de poder nas mãos do Executivo."*

(STF, ADI 5595, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. 24/10/2019)

Do ponto de vista doutrinário, André Castro Carvalho observa que:

*"A execução obrigatória das emendas parlamentares individuais é uma expressão da democratização do orçamento, permitindo que parlamentares eleitos diretamente pela população participem de forma mais efetiva da alocação dos recursos públicos."*

(CARVALHO, André Castro. **Orçamento Público**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2023.)

No plano municipal, esse entendimento se aplica por simetria constitucional, conforme preconizado pelo STF na ADPF 45/DF, sendo legítima a previsão de emendas impositivas em leis orgânicas locais, como no caso do §8º do art. 111 da Lei Orgânica do Município de Viana, com redação dada pela Emenda nº 20/2024.

Portanto, não reconhecer a precedência das emendas parlamentares na alocação de recursos no orçamento anual, ainda que de forma indireta, como em texto omissivo ou ambíguo na LDO, implicaria violação à ordem jurídica local e aos princípios constitucionais do devido processo legislativo, da legalidade orçamentária e da separação de poderes.

Apresenta-se, a seguir, emenda modificativa ao §2º do art. 2º do Projeto de Lei Ordinária nº 60/2025, com o objetivo de afastar qualquer dúvida interpretativa quanto à precedência das emendas parlamentares individuais dos vereadores no processo de alocação de recursos orçamentários, nos termos do §8º do art. 111 da Lei Orgânica do Município de Viana. (**Recomendação nº 01**).

### **Emenda Modificativa ao §2º do art. 2º**

---

Art. 2º [...]

§1º [...]

§2º As emendas parlamentares individuais previstas no caput deste artigo, aprovadas nos termos do §8º do art. 111 da Lei Orgânica do Município de Viana, terão prioridade na alocação de recursos na Lei





Orçamentária Anual de 2026, sobrepondo-se às demais metas e prioridades constantes no Anexo de Metas e Prioridades desta Lei, nos limites e condições legais, não se constituindo, todavia, em limite à programação das despesas.

A proposta visa assegurar a observância do princípio da hierarquia das normas locais, reconhecendo a superioridade da Lei Orgânica em face da legislação ordinária municipal, e reafirmando a natureza vinculante da execução das emendas impositivas, conforme precedentes do Supremo Tribunal Federal (ADI 5595), que legitima, inclusive por simetria, a aplicação desse modelo no âmbito municipal.

A nova redação proposta garante:

- O respeito à prioridade das emendas individuais como comando vinculante ao Executivo;
- A harmonização com as metas gerais da administração pública, que permanecem orientadoras;
- E a manutenção da flexibilidade da programação orçamentária, como exige a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000, art. 4º).

As demais metas e prioridades previstas no referido Anexo deverão ser observadas de forma complementar, sem prejuízo da execução obrigatória das emendas individuais, não se constituindo, todavia, em limite à programação das demais despesas públicas.

#### • Arts. 3º, 4º e 5º - Das Prioridades e Metas Fiscais

Os arts. 3º, 4º e 5º do Projeto de Lei Ordinária nº 60/2025 tratam das prioridades da Administração Pública, das metas fiscais e dos riscos fiscais, respectivamente. Os dispositivos encontram-se em consonância com os arts. 165, §2º e §3º da Constituição Federal, bem como com o art. 4º da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

O art. 3º estabelece que as prioridades e metas da Administração devem refletir os objetivos da política econômica governamental e da política social. A redação é compatível com o que prevê o art. 1º da LRF e com a lógica do planejamento orçamentário, já que a LDO deve orientar a elaboração da LOA a partir de metas compatíveis com o PPA.

O art. 4º do projeto atende ao disposto no art. 4º da LRF, especialmente nos §§ 1º e 2º, ao prever que as metas fiscais serão fixadas para o exercício de 2026 e os dois seguintes, abrangendo receitas, despesas, resultado primário, resultado nominal e montante da dívida pública. Também determina que tais metas integrarão o Anexo II da LDO, com os seguintes demonstrativos:

- I – Metas Anuais;





- II – Avaliação do Cumprimento das Metas do Exercício Anterior;
- III – Comparativo com as Metas dos Últimos Três Exercícios;
- IV – Evolução do Patrimônio Líquido;
- V – Origem e Aplicação dos Recursos de Ativos Alienados;
- VI – Avaliação Atuarial e Financeira do RPPS;
- VII – Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita;
- VIII – Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias Continuadas;
- IX – Metodologia e Memória de Cálculo;
- X – Metas e Prioridades para o exercício de 2026.

Essa previsão atende também ao §2º do art. 165 da Constituição Federal, que determina que a LDO deve conter metas fiscais em consonância com o PPA, e igualmente satisfaz os requisitos exigidos pelo art. 4º, §2º, da LRF, ao prever a avaliação das metas, a metodologia de cálculo, a situação do RPPS e as medidas compensatórias em caso de renúncia de receita.

Destaca-se ainda a inovação trazida pelo §1º do art. 4º, que determina que o Demonstrativo X (metas e prioridades) constará de anexo específico que integrará o Plano Plurianual 2026–2029, conforme tratado no art. 2º da própria LDO. A medida justifica-se pela atipicidade do primeiro ano de mandato, quando, por força do art. 35, §2º, II, do ADCT, o PPA deve ser encaminhado até 15 de outubro, o que foi igualmente disciplinado no §11 do art. 110 da Lei Orgânica do Município de Viana, acrescido pela Emenda nº 08/2009:

*“Os projetos de lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão encaminhados pelo Poder Executivo à Câmara Municipal até os dias 15 de maio e 31 de outubro de cada ano, respectivamente, e o projeto de lei do plano plurianual até o dia 15 de outubro do primeiro ano da Administração Municipal.”*

Essa compatibilização entre instrumentos do planejamento orçamentário é válida à luz do princípio da autonomia municipal (CF, art. 18) e da jurisprudência do STF na ADI 4629/RS, reafirmada no Parecer MPC/DRR/1979/2021 do Ministério Público de Contas do Estado de Santa Catarina, que admite prazos diferenciados nos entes subnacionais, desde que respeitada a estrutura funcional do processo orçamentário.

A redação dos §§ 1º e 2º do art. 4º do Projeto de Lei Ordinária nº 60/2025 (LDO/2026) é juridicamente adequada e tecnicamente justificada, especialmente diante do contexto do primeiro ano de mandato e da necessária articulação com o novo Plano Plurianual (PPA 2026–2029), que só será encaminhado ao Legislativo em outubro, conforme art. 35, §2º, II do ADCT e §11 do art. 110 da Lei Orgânica do Município de Viana.





Análise do §1º:

*"§ 1º Do que trata o Demonstrativo X, constarão em Anexo específico que integrará a Lei do Plano Plurianual 2026–2029 (PPA), como estabelece no artigo 2º desta Lei."*

Esse dispositivo reafirma a diretriz já traçada no art. 2º do PLDO/2026, ao prever que as metas e prioridades para 2026 (Demonstrativo X) estarão dispostas em anexo específico que será incorporado à LOA e ao PPA, garantindo assim a compatibilidade entre os três instrumentos de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA), como exige o art. 165 da CF.

A medida não viola o §2º do art. 165 da Constituição, pois as metas estão contempladas na LDO, e, em virtude da atipicidade do exercício, é juridicamente aceitável que sejam detalhadas de forma vinculada ao PPA, cujo envio tem previsão especial no primeiro ano de mandato. Isso encontra respaldo doutrinário e jurisprudencial, como decidido pelo STF na ADI 4629/RS e reconhecido pelo Ministério Público de Contas de SC (Parecer MPC/DRR/1979/2021).

Análise do §2º:

*"§ 2º As metas fiscais poderão ser ajustadas no Projeto de Lei Orçamentária para 2026, se verificadas, quando da sua elaboração, alterações da conjuntura nacional e estadual e dos parâmetros macroeconômicos utilizados na estimativa das receitas e despesas, do comportamento da execução dos orçamentos de 2025, além de modificações na legislação que venham a afetar esses parâmetros."*

Este parágrafo reflete com fidelidade o art. 4º, §2º da LRF, ao prever flexibilidade para ajustar as metas fiscais na elaboração da LOA/2026, conforme mudanças nos parâmetros econômicos, na execução orçamentária anterior ou em virtude de alteração legislativa. Essa previsão é compatível com o princípio da realidade orçamentária, conferindo adaptabilidade ao planejamento diante de eventos supervenientes e incertezas do cenário econômico.

Por fim, o art. 5º do PLDO/2026 também guarda conformidade com o §3º do art. 4º da LRF, ao prever expressamente que os riscos fiscais para o exercício de 2026 estão contidos no Anexo I da LDO, o que atende ao dever de avaliar passivos contingentes e possíveis impactos sobre as finanças públicas.

Dessa forma, os dispositivos analisados estão em perfeita harmonia com o ordenamento jurídico vigente, especialmente com a Constituição Federal, a LRF e a legislação local, garantindo segurança jurídica ao processo legislativo-orçamentário e coerência técnica ao planejamento público municipal.

### • Arts. 6º ao 13 – Estrutura, Organização e Diretrizes

Os arts. 6º a 13 do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2026 dispõem de forma analítica e sistematizada sobre os elementos que deverão integrar a Lei





Orçamentária Anual (LOA) do exercício de 2026, observando os parâmetros técnicos e legais previstos na legislação nacional de finanças públicas, especialmente:

- a Lei nº 4.320/1964, que estabelece normas gerais de direito financeiro;
- a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), notadamente os arts. 4º e 5º;
- a Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/2001, que trata da classificação da receita e despesa pública;
- a Portaria nº 42/1999 do Ministério do Planejamento, que disciplina a estrutura programática da despesa pública.

O art. 6º explicita que a proposta orçamentária a ser encaminhada à Câmara Municipal deverá respeitar o prazo legal previsto na Lei Orgânica Municipal, sendo composta por texto legal, quadros orçamentários consolidados (nos termos do art. 2º, §2º, da Lei nº 4.320/1964), os anexos dos orçamentos fiscais e da seguridade social, bem como os demonstrativos de compatibilidade orçamentária exigidos pelo art. 5º, inciso I, da LRF.

No que tange à receita, os arts. 7º e 9º dispõem que a classificação observará as normas federais mencionadas, permitindo detalhamento conforme peculiaridades locais. A despesa, por sua vez, será especificada segundo classificações funcional, institucional, por natureza, programas e ações (atividade, projeto ou operação especial), buscando garantir transparência e efetiva integração entre planejamento e execução.

Importante destaque merece o art. 8º, que trata da fixação e repasse do duodécimo à Câmara Municipal. O dispositivo reafirma a autonomia financeira do Poder Legislativo municipal, conforme previsto no art. 15, §2º, da LOMV, estabelecendo que os repasses ocorrerão até o dia 20 de cada mês e serão calculados nos moldes do art. 29-A da Constituição Federal, o que reforça o compromisso com a harmonia e independência dos Poderes.

Ainda, os arts. 10 e 11 delineiam com precisão os conceitos técnicos e classificações fundamentais do orçamento público, alinhando-se à doutrina especializada e às exigências da Secretaria do Tesouro Nacional, reforçando o compromisso do Município com a padronização e clareza na elaboração do orçamento.

Os artigos 12 e 13, por fim, tratam da abrangência dos orçamentos fiscal e da seguridade social, incluindo todas as entidades da administração direta e indireta que atuam nas respectivas áreas, em consonância com os princípios da universalidade e especificidade do orçamento.

O inciso IV do art. 6º do PLDO/2026 apresenta a seguinte redação:

*“IV - Demonstrativo de compatibilidade da programação do orçamento com os objetivos e metas constantes no anexo de metas fiscais, em cumprimento ao inciso I, do artigo 5º*





*da LC 101/2000."*

Esse dispositivo inova ao incluir expressamente como parte integrante da proposta orçamentária um demonstrativo específico que comprove a compatibilidade entre a programação orçamentária proposta e as metas fiscais previamente estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais (art. 4º do PLDO).

Tal previsão concretiza o disposto no art. 5º, inciso I, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que determina:

*"Art. 5º A Lei Orçamentária Anual obedecerá às diretrizes estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e conterá:*

*I – demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes no anexo de metas fiscais."*

Ao positivá-lo no texto da LDO municipal, o Município de Viana demonstra não apenas conformidade com a LRF, mas também reforça a prática da transparência fiscal e da responsabilidade na gestão pública, ao assegurar que a programação da despesa e da receita esteja tecnicamente fundamentada nas metas fiscais definidas previamente.

Essa medida fortalece o vínculo entre planejamento e execução, permitindo maior previsibilidade, fiscalização e alinhamento com as políticas públicas, além de facilitar o controle externo por parte do Tribunal de Contas, do Ministério Público e da própria sociedade civil.

Ademais, a inclusão expressa dessa exigência técnica, embora já obrigatória no plano federal, é especialmente salutar no âmbito municipal, pois evidencia o compromisso com o cumprimento da norma de finanças públicas e da boa governança orçamentária.

### • **Arts. 14 a 45 – Diretrizes, Execução e alterações**

#### **Art. 14 – Princípios Orçamentários e Diretrizes Gerais**

Este artigo consolida os princípios orçamentários fundamentais (unidade, universalidade, anualidade, exclusividade, equilíbrio, legalidade, publicidade e não-afetação da receita), conforme estabelecido nos arts. 2º, 4º e 50 da Lei nº 4.320/64 e art. 1º da LRF.

O parágrafo único reforça os parâmetros da responsabilidade fiscal, compatibilizando a LOA com as metas fiscais (LRF, art. 4º, §§ 1º e 2º), com destaque para:

- a promoção da transparência e participação popular (art. 48 da LRF);
- o aumento da eficiência na gestão pública; e
- a prevenção dos riscos fiscais constantes do Anexo I da LDO, conforme art. 5º da própria Lei.





### **Art. 15 – Realismo Orçamentário**

Estabelece que a estimativa da receita e fixação da despesa devem considerar a realidade fiscal do Município, o que está em consonância com o art. 12 da LRF.

O parágrafo único inova ao prever correção inflacionária excepcional (caso o índice supere 10%), o que visa garantir o poder de compra da programação orçamentária sem violar o princípio do equilíbrio.

### **Art. 16 – Programação por Unidade Executora e Ação**

Impõe a vinculação da execução orçamentária aos programas e ações específicas, respeitando a estrutura programática e institucional definida em normas federais (Lei nº 4.320/64, art. 14; Portaria STN/SOF nº 163/2001 e Portaria nº 42/1999). Isso garante transparência, rastreabilidade e controle dos gastos públicos, elementos essenciais ao controle interno e externo.

### **Art. 17 – Estimativa de Receita**

Alinha-se ao art. 12 da LRF, exigindo estimativas realistas com base em:

- dados históricos (últimos 3 anos),
- projeções futuras (2 anos seguintes),
- metodologia clara de cálculo.

Este comando fortalece a credibilidade das previsões e a base técnica da proposta orçamentária, fator essencial ao planejamento de médio prazo.

### **Art. 18 – Fontes de Receita**

Apresenta rol exemplificativo das receitas municipais, refletindo a competência tributária do Município (CF, arts. 145 e 156), além de fontes complementares:

- transferências constitucionais (CF, arts. 157 a 160),
- convênios e operações de crédito (LRF, art. 32),
- receita da dívida ativa (Lei nº 4.320/64, art. 11),
- recursos vinculados à saúde (EC nº 29/2000 e art. 77 do ADCT) e à educação (CF, art. 212 e ADCT, art. 60).

### **Art. 19 – Operações de Crédito**

O caput do art. 19 autoriza a inclusão de recursos de operações de crédito como fonte da receita orçamentária, desde que observados os seguintes marcos normativos:





- Art. 167, III, da Constituição Federal, que veda a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa;
- Arts. 32 a 37 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), que exigem:
  - demonstração prévia de que a operação oferece condições de pagamento compatíveis com a capacidade de endividamento;
  - avaliação do impacto orçamentário-financeiro;
  - autorização legislativa específica;
  - respeito aos limites de endividamento.

### **Parágrafo Único do Art. 19**

*"O montante global das operações de crédito interna e externa realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 16% (dezesesseis por cento) da Receita Corrente Líquida – RCL, conforme determina o artigo 7º, inciso I da Resolução nº 43 do Senado Federal e alterações."*

Este parágrafo introduz importante limitação quantitativa com base na Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, que regula os limites globais para endividamento dos entes federativos.

A capacidade de endividamento do Município observará os limites estabelecidos pela Resolução nº 43, de 2001, do Senado Federal, sendo que o montante global das operações de crédito internas e externas realizadas em um único exercício financeiro não poderá exceder 16% (dezesesseis por cento) da Receita Corrente Líquida (RCL), e os dispêndios com amortização, juros e demais encargos da dívida não poderão ultrapassar 11,5% (onze vírgula cinco por cento) da mesma base de cálculo.

A RCL corresponde à soma das receitas correntes arrecadadas, deduzidos os valores previstos nos arts. 2º e 3º da referida Resolução, representando, portanto, indicador essencial para avaliação da capacidade de pagamento do Município. A observância desses limites constitui medida de prudência fiscal, visando preservar a solvência das contas públicas locais, em conformidade com os princípios da responsabilidade na gestão fiscal estabelecidos pela Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF).

### **Art. 20 – Fixação das Despesas e Prioridades Constitucionais**

O art. 20 orienta a alocação das despesas públicas, estabelecendo que sua fixação deve:

- seguir metodologia compatível com a legislação vigente; e





- priorizar obrigações constitucionais e legais.

### **Inciso I – Pessoal e encargos sociais**

A alocação de recursos para pagamento de pessoal e encargos sociais é obrigatória e prioritária, conforme os limites estabelecidos nos arts. 18 a 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000). Trata-se de despesa corrente incompressível, sujeita a limite máximo de 60% da RCL no conjunto dos poderes, conforme o art. 169 da CF.

### **Inciso II – Serviços da dívida pública municipal**

A priorização dessa despesa é exigência da LRF, que impõe ao ente federativo a obrigação de quitar obrigações financeiras assumidas, sob pena de violação à ordem fiscal e de responsabilidade administrativa (art. 55, III, da LC nº 101/2000).

### **Inciso III – Aplicação mínima em saúde**

*“III - a aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde para cumprimento do disposto na Emenda Constitucional Federal nº 29, de 13 de setembro de 2000;*

A Emenda Constitucional nº 29/2000 incluiu o §2º ao art. 198 da Constituição Federal, estabelecendo os percentuais mínimos de aplicação em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) pelos entes federativos, entre eles os Municípios, que devem aplicar no mínimo 15% da receita proveniente de impostos, incluídas as transferências constitucionais:

*Art. 198, § 2º, I – Os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15% da arrecadação dos impostos.*

Contudo, a EC 29/2000 não regulamentou os critérios técnicos, operacionais e de controle dessa vinculação. Por isso, determinou a necessidade de uma lei complementar regulamentadora, o que veio a ocorrer com a edição da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012.

A LC 141/2012 estabeleceu:

- A base de cálculo correta da vinculação constitucional (incluindo transferências constitucionais e legais);
- A definição de ASPS, inclusive o que pode ou não ser contabilizado;
- Os mecanismos de fiscalização, acompanhamento e transparência;
- Os critérios de avaliação pelo controle interno, tribunais de contas e conselhos de saúde.





Portanto, para garantir aderência jurídica à normatividade vigente, é recomendável que o inciso III do art. 20 do PLDO/2026 mencione expressamente a LC nº 141/2012, como norma de regulamentação da EC nº 29/2000 e do art. 198, §2º, I, da Constituição Federal.

#### **Inciso IV – Aplicação mínima em educação**

*IV - a aplicação mínima na manutenção e desenvolvimento do ensino para cumprimento do disposto no artigo 212 da Constituição Federal, destacando as dotações do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação - FUNDEB, nos termos da Lei nº 14.276, de 27 de dezembro de 2021, que o regulamenta;*

A legislação que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), e que deve ser mencionada como complementar adequada no inciso IV do art. 20 do PLDO, é:

- Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que estabelece as diretrizes e regras de operacionalização do novo FUNDEB permanente (art. 212 da CF);
- Lei nº 14.276, de 27 de dezembro de 2021, que altera e complementa a Lei nº 14.113/2020, trazendo ajustes importantes quanto à contabilização de matrículas, regras de complementações-VAAT e VAAR, e aplicação dos recursos.

A redação do inciso IV, portanto, deve refletir a normatividade atualizada, observando a vinculação mínima de 25% da receita resultante de impostos à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), nos termos do art. 212 da Constituição Federal e da Lei nº 14.113/2020, que regulamenta o novo FUNDEB permanente, destacando-se ainda a destinação específica dos recursos vinculados ao fundo, conforme as alterações introduzidas pela Lei nº 14.276/2021.

A alteração do texto preserva o conteúdo da sua versão, mas:

- Inclui o art. 212 da CF como fundamento constitucional da vinculação;
- Aponta corretamente que a Lei 14.113/2020 é quem regulamenta o FUNDEB;
- E que a Lei 14.276/2021 altera e complementa essa regulamentação.

Segue emenda modificativa sugerindo nova redação aos incisos III e IV, do art. 20 (*Recomendação nº 02*).

#### **Emenda Modificativa aos incisos III e IV do art. 20**

Art. 20 [...]





**III** - a aplicação mínima de 15% (quinze por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências constitucionais e legais, em ações e serviços públicos de saúde, conforme art. 198, §2º, inciso I, da Constituição Federal, regulamentado pela Lei Complementar nº 141/2012;

**IV** – a aplicação mínima de 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências constitucionais e legais, na manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme art. 212 da Constituição Federal, destacando-se as dotações vinculadas ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, nos termos da Lei nº 14.113/2020, regulamentada e complementada pela Lei nº 14.276/2021.

### **Parágrafo Único – Art. 20**

*“As receitas não vinculadas serão, prioritariamente, alocadas para atender às despesas com pessoal e encargos sociais nos limites previstos na LRF e serviços da dívida, somente podendo ser programadas para outros custeios administrativos e despesas de capital, após o atendimento integral dos aludidos gastos.”*

O parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) dispõe o seguinte:

*Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.*

Esse dispositivo garante a integridade da aplicação dos recursos vinculados, como, por exemplo, os destinados à saúde, educação, assistência social, convênios e transferências voluntárias.

Ou seja:

- Se o recurso é vinculado por lei, contrato, convênio ou emenda a uma determinada finalidade (como saúde, educação ou obras específicas), ele não pode ser redirecionado para outra despesa
- Mesmo que o recurso não seja utilizado no exercício em que foi recebido, ele deve permanecer reservado para a finalidade original, podendo ser reprogramado nos exercícios seguintes, desde que mantida a vinculação.

Importância orçamentária desse comando:

- Protege o destino dos recursos finalísticos, conferindo segurança jurídica e respeito às normas constitucionais de vinculação (ex: art. 212 da CF para educação e art. 198, §2º da Constituição Federal para saúde).





- Impede o uso indiscriminado de superávits ou restos a pagar com recursos vinculados, evitando desvio de finalidade.
- Está diretamente relacionado ao princípio da legalidade orçamentária, à transparência fiscal e à responsabilidade na gestão pública.

#### **Art. 21 – Conexão com o PPA**

O dispositivo assegura a coerência entre a LOA 2026 e o PPA 2022–2025, exigindo que as ações programadas contribuam para o atingimento das metas do plano plurianual.

Além disso, observa a regra do art. 167, §1º da Constituição Federal, que veda a inclusão de novos projetos na LOA que não estejam adequadamente previstos no PPA (exceto se autorizada sua inclusão por lei específica).

Está em conformidade com a Constituição Federal e com os arts. 4º e 5º da LRF. Garante a vinculação entre o planejamento plurianual e a execução orçamentária anual.

#### **Art. 22 – Reserva de Contingência**

O art. 22 disciplina a criação de uma dotação global denominada “Reserva de Contingência”, prevista na Lei Orçamentária Anual (LOA), em valor não superior a 5% da Receita Corrente Líquida (RCL) do Município para o exercício de 2025, a ser utilizada no atendimento a passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

A origem normativa da Reserva de Contingência remonta ao Decreto-Lei nº 200/1967, que já previa mecanismos de prudência fiscal e de contenção de gastos imprevistos no âmbito da administração pública federal. Esse instituto foi aperfeiçoado e positivado de maneira mais robusta pela Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece em seu art. 5º, inciso I, “b”:

*“Art. 5º [...]*

*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:*

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

A Reserva de Contingência representa, portanto, uma espécie de “fundo de reserva” orçamentária, cuja finalidade é a cobertura de incertezas fiscais, compreendidas como:

- Gastos excedentes não previstos ou subestimados na LOA;
- Responsabilidades jurídicas potenciais, como precatórios de valor não definido;
- Eventos extraordinários, como calamidades públicas ou decisões judiciais inesperadas.





Sua presença é obrigatória no projeto da LOA, conforme estabelece a própria LRF, e deve observar os parâmetros definidos pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Além disso, integra a estratégia de gestão de riscos fiscais, prevista também no Anexo de Riscos Fiscais (art. 4º, §3º da LRF), que deve acompanhar o projeto da LDO.

A previsão contida no art. 22 está adequada à LRF, sendo instrumento indispensável para garantir o equilíbrio orçamentário e a sustentabilidade fiscal, mitigando os impactos de obrigações inesperadas sobre as finanças públicas do Município. A limitação de até 5% da RCL é razoável, proporcional e tecnicamente recomendável.

### **Art. 23 – Estimativa orçamentária a preços correntes**

O dispositivo está em consonância com a boa prática de elaboração orçamentária, ao estabelecer que a proposta orçamentária considere valores atualizados (preços correntes) para o exercício de 2026. Essa orientação visa:

- Refletir as condições econômicas reais, levando em conta a inflação acumulada;
- Evitar subestimações ou superestimações na previsão de receitas e despesas;
- Permitir a comparabilidade com as metas fiscais, conforme estabelecidas no Anexo II (Metas Fiscais), exigido pelo art. 4º, §1º da LRF.

Esse artigo reafirma o princípio do equilíbrio orçamentário, previsto no art. 1º, §1º da LRF, e a responsabilidade na gestão fiscal, exigindo projeções realistas com base na capacidade de arrecadação e de investimento do Município.

### **Art. 24 – Aplicação prioritária das receitas das autarquias e fundações**

O artigo define regras de destinação para receitas próprias e vinculadas das autarquias e fundações públicas municipais, estabelecendo uma ordem de prioridade:

- Custeio administrativo e operacional, inclusive pessoal;
- Serviço da dívida pública vinculada;
- Obrigações contratuais (empréstimos, convênios);
- Investimentos sociais.

Essa ordenação assegura que os compromissos institucionais e legais prioritários sejam atendidos antes da alocação de recursos a novos investimentos. Trata-se de aplicação prática do princípio da eficiência administrativa (CF, art. 37, caput) e da gestão responsável de receitas vinculadas.





O parágrafo único traz um comando prudencial ao permitir outras despesas de capital apenas se houver sobra orçamentária, ou seja, após atendimento das prioridades. Isso também guarda compatibilidade com o art. 8º, parágrafo único da LRF, que determina o uso exclusivo de receitas vinculadas para os fins específicos de sua arrecadação, inclusive em exercícios distintos.

#### **Art. 25 – Estimativa dentro da realidade fiscal do Município**

Este artigo reforça a diretriz da compatibilidade entre receita e despesa (CF, art. 165, §5º, II e LRF, art. 4º), devendo a LOA:

- Estar baseada em parâmetros realistas da economia local;
- Estar alinhada à capacidade financeira da Administração;
- Refletir as necessidades públicas concretas, evitando déficits orçamentários e descontinuidade de serviços.

O dispositivo busca garantir a sustentabilidade fiscal e transparência, pilares da responsabilidade na gestão pública.

#### **Art. 26 – Limites da proposta orçamentária do Poder Legislativo**

O artigo assegura a autonomia do Poder Legislativo (CF, art. 2º), mas dentro dos limites constitucionais e legais, notadamente:

- Emenda Constitucional nº 25/2000, que impõe limite máximo para as despesas das Câmaras Municipais (CF, art. 29-A);
- Despesas com pessoal devem observar os limites da LRF (art. 19 e 20), aplicáveis a cada Poder;
- O referencial da receita base são os tributos e transferências constitucionais e legais realizadas no exercício anterior, como previsto no próprio art. 29-A da CF.

O parágrafo único ressalta dois princípios constitucionais essenciais:

- Economicidade: uso racional dos recursos públicos;
- Razoabilidade: adequação entre o valor da despesa e a finalidade pública a ser atingida.

#### **Art. 27 – Autonomia do Poder Legislativo na elaboração da sua proposta orçamentária**

Texto do artigo:

*"A proposta orçamentária anual da Câmara Municipal deverá ser encaminhada ao*





*Poder Executivo Municipal até o dia 30 de agosto de 2024, exclusivamente para efeito de sua consolidação na proposta de Orçamento do Município, não cabendo qualquer tipo de análise ou apreciação de seus aspectos de mérito e conteúdo por parte do Poder Executivo, desde que atendidos aos princípios constitucionais e da Lei Orgânica Municipal."*

Este artigo concretiza o princípio constitucional da separação e independência dos Poderes (art. 2º da Constituição Federal), aplicado à elaboração orçamentária municipal. Ao assegurar que a proposta orçamentária da Câmara Municipal não está sujeita à análise de mérito pelo Poder Executivo, a norma:

- Garante a autonomia administrativa, financeira e orçamentária do Legislativo Municipal, tal como disposto no art. 29-A da CF, e nas Leis Orgânicas locais;
- Impede interferência indevida do Executivo, assegurando que sua função se restrinja à consolidação formal da proposta, como exige o art. 165, §5º da Constituição Federal e o art. 12 da Lei 4.320/1964, que tratam da unidade orçamentária.
- Preserva a competência da Câmara para definir suas próprias dotações, respeitando os limites constitucionais e legais, especialmente os percentuais máximos fixados na EC nº 25/2000 e os limites de despesa com pessoal previstos nos arts. 19 e 20 da LRF (LC nº 101/2000).

#### **Art. 28 – Propostas da administração indireta**

*"Os órgãos, fundos e entidades da administração indireta deverão entregar suas respectivas propostas orçamentárias ao órgão encarregado da elaboração do orçamento até o dia 30 de agosto de 2024, observados os parâmetros e diretrizes estabelecidos nesta Lei, para fins de consolidação do projeto de lei orçamentária."*

- Está **tecnicamente correto** e alinhado à prática administrativa;
- O prazo de **30 de agosto** é razoável, considerando o envio do projeto de lei orçamentária ao Legislativo até 31 de outubro (conforme a Lei Orgânica de Viana);
- Reforça o **princípio da unidade orçamentária**, previsto no art. 2º da Lei nº 4.320/64.

#### **Art. 29 – Envio de precatórios**

*"O órgão responsável pelo Setor Jurídico encaminhará ao órgão encarregado da elaboração do orçamento, até **30 de agosto de 2025**, a relação dos débitos atualizados e constantes de precatórios judiciais a serem incluídos na proposta orçamentária para o exercício de 2026, conforme determina o artigo 100, da Constituição Federal, alterado*





*pela Emenda Constitucional nº 94, de 15 de dezembro 2016, discriminada por órgão da administração direta, autarquias, fundações e fundos e por grupos de despesa."*

A **Emenda Constitucional nº 94/2016**, ao instituir regime especial de pagamento de precatórios (com modificações posteriores pela EC 99/2017 e EC 109/2021), **não fixa prazo interno** para envio da relação de débitos pelos órgãos setoriais ao setor orçamentário central.

O prazo de 30 de agosto, portanto, decorre de escolha normativa local, visando assegurar:

- a compatibilização com o cronograma de encaminhamento da proposta da LOA (até 30 de setembro ou 15 de outubro, conforme legislação municipal);
- a consolidação tempestiva e segura dos valores de precatórios a serem incluídos.

Trata-se, portanto, de data juridicamente válida e compatível com o ordenamento jurídico.

Alguns Tribunais de Contas estaduais (como o TCESP) e manuais de boas práticas em gestão fiscal sugerem antecipar esse prazo para até 10 de agosto, com base nos seguintes fundamentos:

- Viabiliza maior tempo para conferência e planejamento;
- Evita a sobrecarga dos últimos dias da elaboração da LOA;
- Favorece a transparência e previsibilidade na programação da despesa obrigatória;
- Melhora a governança fiscal e o cumprimento de prazos constitucionais.

Ressalta-se que a expressão "até" inserida no *caput* do art. 29 confere flexibilidade normativa compatível com as boas práticas de gestão fiscal. Com isso, o Município mantém a data-limite de 30 de agosto como marco máximo legal, mas preserva a possibilidade de antecipação do envio das informações, como recomendado por Tribunais de Contas e conforme adotado por diversos entes federativos.

Essa redação reforça o compromisso com a transparência orçamentária e a responsabilidade na gestão de precatórios, sem comprometer a legalidade ou a tempestividade da consolidação da proposta orçamentária.

### **Art. 30 e seus parágrafos**





O art. 30 trata da tramitação e conteúdo mínimo das propostas de modificação da LOA, notadamente aquelas relacionadas a créditos adicionais (suplementares, especiais ou extraordinários).

- **Caput:** Reforça a necessidade de justificação técnica e legal para quaisquer alterações na LOA, em consonância com o princípio da motivação dos atos administrativos e o art. 167 da CF/88, que exige base legal para créditos adicionais.
- **§1º:** Exige que os projetos de lei relativos a créditos especiais tenham o mesmo nível de detalhamento da LOA, o que reforça a transparência e o controle legislativo, conforme art. 42, §1º da Lei 4.320/64.
- **§2º:** Impõe que cada projeto de lei trate de apenas um tipo de crédito adicional, respeitando o art. 41 da Lei nº 4.320/64. Essa segmentação orçamentária previne confusões e garante a clareza na deliberação legislativa.

Está tecnicamente adequado e reforça o controle legislativo e a transparência, conforme o ordenamento jurídico.

#### **Art. 31 e seu parágrafo único**

Esse artigo disciplina as condições para apresentação e aprovação de emendas parlamentares à LOA, observando os seguintes aspectos:

- **Inciso I:** Assegura compatibilidade com o PPA e a LDO, conforme exige o art. 165, §§ 1º a 5º da Constituição Federal. Isso reforça o princípio da unidade e coerência do planejamento orçamentário.
- **Inciso II:** Determina que toda emenda indique a fonte de recursos, vedando aumento de despesas sem anulação correspondente (regra de ouro do art. 167, §1º da CF e art. 43 da Lei 4.320/64).
- **Inciso III**, alíneas "a" e "b": Permite emendas apenas para correção técnica e textual, o que limita alterações arbitrárias e garante segurança jurídica.
- **Parágrafo único:** Veda emendas que anulem dotações orçamentárias de caráter obrigatório ou vinculado:
  - **Incisos I a III:** Protegem dotações constitucionalmente obrigatórias e vinculadas a direitos fundamentais e obrigações legais.
  - **Incisos IV a VII:** Estendem a vedação a recursos vinculados ao FUNDEB, ensino, saúde, convênios e créditos vinculados,





conforme já disciplinado pela Constituição, pela LRF e pela Lei 4.320/64.

O art. 31 reflete boas práticas de planejamento público, está em conformidade com o art. 166 da CF/88 (emendas ao orçamento) e garante a integridade das áreas prioritárias e obrigatórias do orçamento público.

Entretanto, verifica-se a necessidade de ajuste na redação do parágrafo único, com o objetivo de torná-la mais clara, didática e acessível, alinhando-a às diretrizes de técnica legislativa previstas na Lei Complementar nº 95/1998. (*Recomendação nº 03*)

### **Emenda Modificativa ao parágrafo único do art. 31**

---

Art. 31 [...]

**Parágrafo único.** É vedada a aprovação de emendas que resultem na anulação ou redução de dotações orçamentárias destinadas a despesas de caráter obrigatório, constitucional ou legalmente vinculadas, tais como:

I - [...]

### **Art. 32 – Transparência da Gestão Fiscal**

O caput do art. 32 está tecnicamente adequado e está em consonância com os princípios constitucionais da publicidade (art. 37 da CF) e da transparência da gestão fiscal, conforme exigido expressamente pelo art. 48 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF):

*Art. 48 da LRF – São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público:*

*I – os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias;*

*II – as prestações de contas e o respectivo parecer prévio;*

*III – o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal;*

*IV – e as versões simplificadas desses documentos.*

O §1º reitera obrigações já presentes na legislação federal, reforçando o dever de ampla divulgação. A menção à internet como meio de divulgação é compatível com os princípios da transparência ativa previstos na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011).

O §2º também está adequado e alinha-se ao que dispõe o art. 48, parágrafo único da LRF, que exige a realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, LDO e orçamentos.





Na redação do parágrafo único do art. 48 da LRF – A transparência será assegurada também mediante: *I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, LDO e orçamentos.*

A menção a “qualquer outro mecanismo, instrumento ou metodologia” também é salutar, pois permite inovação e adaptação à realidade local, como o uso de plataformas digitais interativas, consultas públicas online, reuniões comunitárias, entre outros.

### **Art. 33 – Mensagem modificativa ao Projeto da LOA**

O conteúdo do artigo está de acordo com a prática legislativa orçamentária. O Poder Executivo pode, sim, enviar mensagem retificadora ou modificativa ao projeto da LOA enquanto não iniciada a votação do trecho que se pretende alterar, conforme práticas regimentais e princípios da boa técnica legislativa.

Todavia, a título de aprimoramento sugere-se a substituição da expressão “Comissão Técnica” por “Comissão Temática” é válida somente se estiver de acordo com a terminologia adotada no Regimento Interno da Câmara Municipal. Em geral, os projetos orçamentários tramitam por Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização – também chamada, em alguns municípios, de Comissão Permanente de Orçamento e Finanças. (*Recomendação nº 04*)

### **Emenda Modificativa ao parágrafo único do art. 33**

---

**Art. 33** O Poder Executivo poderá encaminhar mensagem ao Poder Legislativo para propor modificações ao Projeto de Lei Orçamentária Anual, desde que não tenha sido iniciada, na comissão temática competente, a votação da parte objeto da alteração.

### **Art. 34 - Destinação de Recursos Remanescentes por Veto, Emenda ou Rejeição Parcial**

A redação do art. 34 está tecnicamente adequada e juridicamente fundamentada, com base no que dispõe o §8º do art. 166 da Constituição Federal, que trata do uso dos recursos orçamentários que ficam sem despesas correspondentes em razão de veto, emenda ou rejeição parcial do projeto de lei orçamentária.

A Constituição Federal no art. 166, §8º, estabelece que:

*“§8º Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.”*

O art. 34 observa o comando constitucional previsto no §8º do art. 166 da Constituição Federal, ao disciplinar a destinação dos recursos orçamentários eventualmente remanescentes em virtude de veto, rejeição ou modificação do projeto de lei





orçamentária.

Ao exigir autorização legislativa específica para utilização desses valores mediante créditos especiais ou suplementares, o dispositivo assegura a necessária reserva de competência ao Poder Legislativo, reforçando o princípio da legalidade e da separação dos poderes no processo orçamentário.

Ademais, tal previsão evita o chamado "*orçamento informal*", garantindo que nenhuma execução de despesa ocorra sem base legal adequada, conforme os princípios constitucionais e a boa governança fiscal, e ainda em sintonia com o art. 167, inciso V, da CF, que veda a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes.

### **Art. 35 – Quadro de Detalhamento da Despesa (QDD)**

O dispositivo está correto e necessário, pois o QDD é uma peça de execução orçamentária interna (mas de publicação obrigatória) que complementa a LOA, além de está de acordo com a Lei 4.320/64 (art. 20, §1º) e com a prática administrativa.

Todavia, a redação do *caput* pode ser ajustada para deixar mais claro que a publicação do QDD é obrigatória e sua função é viabilizar a execução orçamentária, bem como o seu parágrafo único, que apesar de semelhante à redação original, há pequenas melhorias de clareza, precisão técnica e adequação gramatical, conforme os princípios da Lei Complementar nº 95/1998, que trata da redação das leis.

Segue sugestão de emenda modificativa.

#### **Emenda Modificativa ao art. 33 e seu parágrafo único**

**Art. 35** Sancionada e promulgada a Lei Orçamentária Anual, será publicado para efeito de execução orçamentária o Quadro de Detalhamento da Despesa – QDD relativo aos Programas de Trabalho integrantes da Lei Orçamentária Anual.

**Parágrafo único.** O Quadro de Detalhamento da Despesa – QDD deverá discriminar as atividades, projetos e operações especiais consignados a cada Órgão e Unidade Orçamentária, especificando, no mínimo, a Categoria Econômica, o Grupo de Natureza de Despesa, a Modalidade de Aplicação e Fonte de Recurso.

Quadro comparativo:

Aspecto	Redação Original	Redação Ajustada	Comentário
---------	------------------	------------------	------------





Sujeito da ação	"será publicado" (voz passiva)	"o Poder Executivo publicará" (voz ativa)	Deixa claro o responsável pela publicação.
Clareza quanto ao fim	"para efeito de execução orçamentária"	"para fins de execução orçamentária"	Uso mais correto e formal da expressão.
Verbo modal	"deverá discriminar"	"discriminará"	Indica comando direto e certo, conforme técnica legislativa (LC 95/1998, art. 11, III).
Sintaxe e estrutura	"consignados a cada Órgão..."	"por Órgão e Unidade Orçamentária"	Redação mais fluida, menos redundante.
Preposição correta	"Grupo de Natureza de Despesa"	"Grupo de Natureza da Despesa"	Concordância mais precisa com terminologia orçamentária (Portaria STN nº 163/2001).

#### **Art. 36 – Cronograma de desembolso e metas bimestrais**

O dispositivo está em conformidade com os arts. 8º e 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), ao assegurar a elaboração e publicação do cronograma de execução orçamentária, observando os princípios da publicidade e da transparência fiscal. O prazo de 30 dias previsto no caput está corretamente fixado, conforme determina expressamente o art. 8º da referida norma.

#### **Art. 37 – Limitação de empenho e movimentação financeira**

O dispositivo está em conformidade com os arts. 8º e 9º da LCp nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente com o art. 9º, *caput* e §1º, ao prever a obrigatoriedade de limitação de empenho e movimentação financeira nos casos de frustração de receita.

A ordem de priorização para a limitação, iniciando por outras despesas correntes, seguida de investimentos e inversões financeiras, e está tecnicamente adequada e compatível com a lógica de preservação das atividades essenciais do Estado.

As exclusões previstas no §2º (pessoal e encargos, serviço da dívida e conservação do patrimônio público) estão em consonância com os dispositivos constitucionais e com a própria LRF, notadamente o art. 45, que resguarda a integridade do patrimônio público e assegura a responsabilidade na gestão fiscal.

Entretanto, há necessidade de ajuste de pequenas repetições para maior fluidez e correção gramatical e substituir "*com a conservação do patrimônio público*" por "*despesas com a conservação do patrimônio público*", por simetria textual, quanto ao inciso III, do





§2º (Recomendação nº 04)

**Emenda Modificativa ao inciso III, do §2º do art. 37**

---

§2º [...]

I – [...]

**III** - as despesas com a conservação do patrimônio público, conforme o disposto no art. 45 da Lei Complementar nº 101, de 2000.

§3º [...]

Os artigos 35 a 37 estão tecnicamente adequados, com fundamentação legal expressa na LRF, e apresentam uma estrutura normativa sólida. Recomenda-se apenas:

**Art. 38 – Reabertura dos créditos especiais e extraordinários**

*Art. 38 A reabertura dos créditos especiais e extraordinários será efetivada, no limite dos seus saldos e, quando necessário, mediante decreto do Poder Executivo Municipal, observado o disposto no §2º do artigo 167 da Constituição Federal.*

A previsão está em conformidade com o §2º do art. 167 da Constituição Federal, que dispõe:

*“§ 2º Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.”*

É também compatível com o art. 47 da **Lei nº 4.320/1964**, que dispõe que os créditos especiais e extraordinários autorizados nos últimos quatro meses do exercício poderão ser reabertos no exercício seguinte, por decreto.

O dispositivo é constitucional e legal, pois apenas repete previsão expressa da CF/88 e da Lei 4.320/64. Lado outro, a menção ao “decreto do Poder Executivo” está juridicamente adequada para a reabertura dos créditos.

**Art. 39 – Transposição, remanejamento e transferência de dotações**

*Art. 39 O Poder Executivo poderá, mediante lei específica, transpor, remanejar ou transferir, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na Lei Orçamentária de 2026 e em créditos adicionais, em decorrência da extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos e entidades, bem como de alterações de suas competências ou atribuições, mantida a estrutura programática e respectivo produto, assim como o correspondente detalhamento por categoria econômica, grupo de natureza da despesa e modalidades de aplicação.*

*Parágrafo único. A transposição, transferência ou remanejamento não poderá resultar*





*em alteração dos valores das programações aprovadas na Lei Orçamentária de 2025 ou em créditos adicionais, podendo haver, excepcionalmente, ajuste na classificação funcional e da estrutura programática.*

A redação do art. 39 do PLDO de 2025 está tecnicamente adequada e juridicamente compatível com os parâmetros constitucionais, uma vez que condiciona expressamente a transposição, remanejamento e transferência de dotações orçamentárias à edição de lei específica.

Esse ponto é central, pois afasta qualquer alegação de inconstitucionalidade, respeitando o art. 167, inciso VI, da Constituição Federal, que estabelece:

*"São vedados: [...] VI – a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa."*

Verifica-se que a redação proposta está em conformidade com os dispositivos constitucionais e com a legislação local, *por condicionar expressamente* a transposição, o remanejamento e a transferência de dotações orçamentárias à edição de lei específica, afastando qualquer vício de inconstitucionalidade ou ilegalidade.

A Constituição Federal, em seu art. 167, inciso VI, dispõe que tais movimentações somente podem ocorrer mediante prévia autorização legislativa, o que é reiterado pela Lei Orgânica do Município de Viana, no art. 112, inciso VI, vedando expressamente a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro sem autorização legislativa.

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE/ES) já se manifestou nesse sentido no Parecer Consulta nº 002/2018-1 e também no Parecer Consulta nº 21/2018, reconhecendo que, em situações excepcionais, é admissível que a LDO preveja tais autorizações, *desde que não haja vedação expressa na legislação local*, como é o caso de Viana. Assim, a autorização deve ser veiculada *por lei ordinária específica, e não por decreto*.

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE/MT) também adota esse entendimento. No Parecer nº 77/CT/2007 e na Resolução nº 44/2008, esse Tribunal firmou que o remanejamento, a transposição e a transferência de recursos exigem *autorização por lei específica e abertura por decreto*, devendo ainda respeitar os limites e as finalidades previamente fixadas.

Da mesma forma, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), em diversos julgados, já assentou que é *incabível a previsão de tais autorizações na Lei Orçamentária Anual*, sendo obrigatória a sua regulamentação por lei específica autônoma, em consonância com o art. 167, VI, da CF/88.

Por fim, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG) consolidou tal entendimento por meio da Súmula 20, ao afirmar que *é vedada a autorização para remanejamento, transposição ou transferência de dotações na LOA, por configurar violação ao*





*princípio da exclusividade orçamentária* (art. 165, § 8º da CF/88).

No plano local, o art. 112, inciso VI, da Lei Orgânica do Município de Viana estabelece com clareza:

*"É vedada a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa."*

Assim, ao condicionar tais operações orçamentárias à lei específica, o art. 39 do PLDO preserva a legalidade orçamentária, o princípio da separação de poderes e o controle legislativo sobre a alocação de recursos públicos, além de observar a boa técnica legislativa e os entendimentos pacificados nos Tribunais de Contas.

A redação do art. 39 do PLDO de 2025 encontra-se juridicamente correta, pois:

- Exige lei específica ordinária para viabilizar remanejamentos, transposições e transferências;
- Não outorga competência direta ao Poder Executivo por decreto, o que garante o equilíbrio entre os poderes;
- Alinha-se ao art. 167, inciso VI, da Constituição Federal, ao art. 112, inciso VI, da LOMV, e à interpretação dos Tribunais de Contas;
- Assegura o respeito ao princípio da legalidade orçamentária e à reserva de lei.

#### **Art. 40 - Alteração de Classificações Orçamentárias mediante Crédito Suplementar**

O art. 40 do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias dispõe sobre a possibilidade de alteração de classificações orçamentárias — Categoria Econômica, Grupo de Natureza da Despesa, Modalidade de Aplicação e Fonte de Recursos — no âmbito das ações previstas na Lei Orçamentária Anual e em seus créditos adicionais, mediante abertura de crédito suplementar por decreto do Poder Executivo Municipal, desde que respeitados os objetivos da despesa.

A previsão está em conformidade com os arts. 42 e 43 da Lei nº 4.320/1964, que disciplinam a abertura de créditos adicionais suplementares, exigindo, para sua validade:

- autorização legislativa prévia (a ser prevista na própria LOA ou na LDO),
- e indicação dos recursos correspondentes.

Ressalte-se que o dispositivo não autoriza a criação de nova despesa ou mudança de finalidade do gasto, limitando-se a permitir ajustes técnicos nas classificações orçamentárias, desde que mantido o objetivo da ação orçamentária originalmente





aprovada. Essa ressalva é essencial, pois assegura o respeito ao princípio da legalidade orçamentária e à vontade do Legislativo.

A autorização para que tais alterações sejam promovidas por decreto do Executivo, e não por nova lei específica, é prática consolidada na administração pública, desde que prevista na LOA ou na LDO, o que é compatível com o modelo orçamentário nacional e com as diretrizes da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000).

Trata-se, portanto, de comando que confere maior flexibilidade administrativa, sem comprometer a integridade do orçamento público, alinhando-se com os princípios da eficiência, economicidade e legalidade.

Dessa forma, o dispositivo é constitucional, legal e tecnicamente adequado, podendo ser mantido nos termos propostos.

#### **Art. 41, *caput* - Legalidade do dispositivo e compatibilidade constitucional**

O comando do *caput* do art. 41, que autoriza a abertura de créditos suplementares até o limite de 50% do orçamento global, é juridicamente válido por atender aos seguintes fundamentos constitucionais e legais:

- Art. 165, § 8º, da CF/88, que permite à Lei Orçamentária conter autorização para abertura de créditos suplementares, sendo esta uma das exceções à regra da exclusividade;
- Art. 167, V, da CF/88, que condiciona a abertura de créditos suplementares à existência de autorização legislativa e indicação dos recursos correspondentes;
- Art. 167, VII, da CF/88, que veda a concessão ou utilização de créditos ilimitados, o que não é o caso, pois o projeto define um limite de 50%;
- Arts. 40 a 43 da Lei nº 4.320/64, que disciplinam os créditos adicionais e seus requisitos.

Portanto, o limite de 50% previsto no art. 41 encontra-se em conformidade com o ordenamento jurídico vigente, especialmente por estar condicionado à autorização legislativa e à limitação percentual, o que afasta a inconstitucionalidade.

#### **Aspecto político e recomendação de cautela**

Apesar da legalidade, o percentual de 50% pode ser considerado elevado do ponto de vista político e de controle orçamentário, pois:

- Representa ampla margem de alteração da peça orçamentária, o que pode enfraquecer o papel do Poder Legislativo no acompanhamento da execução orçamentária;





- Reduz a rigidez e previsibilidade do orçamento aprovado, especialmente se utilizado para alterar significativamente a alocação original das despesas;
- Pode ser interpretado como excessiva delegação de competência ao Executivo, fragilizando a governança fiscal compartilhada.

Não por acaso, o Poder Legislativo do Município de Viana reduziu esse percentual para 30% na LDO de 2024 (Lei nº 3.105/2023) e LDO de 2025 (Lei nº 3.413/2024) conforme já apontado no trecho anterior, o que demonstra uma postura mais prudente de controle legislativo sobre o remanejamento orçamentário.

O art. 41 do projeto da LDO/2026 está em conformidade com os preceitos constitucionais e legais, uma vez que:

- Observa os limites do art. 165, § 8º, e do art. 167, incisos V e VII, da Constituição Federal;
- Estabelece autorização legislativa expressa e limite percentual para abertura de créditos suplementares;
- Não concede créditos ilimitados, nem dispensa os requisitos legais da Lei nº 4.320/64.

### **Lembrete Institucional**

A proposta contida no *caput* do art. 41 do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2026 autoriza, de forma antecipada, a abertura de créditos suplementares até o limite de 50% (cinquenta por cento) do orçamento global, nos termos do art. 167, inciso V, da Constituição Federal.

Registre-se, apenas como lembrete institucional, que nas LDOs referentes aos exercícios de 2024 e 2025 (Leis nº 3.105/2023 e 3.189/2024), a Câmara Municipal de Viana optou por fixar um limite inferior, de 30%, para suplementações, o que demonstra uma orientação legislativa mais restritiva no período recente.

Embora o percentual de 50% ora proposto seja juridicamente válido e não afronte os comandos constitucionais, cabe ao Poder Legislativo, no exercício de sua competência política e deliberativa, avaliar se tal percentual é o mais adequado à luz do equilíbrio entre a flexibilidade administrativa e o controle da execução orçamentária.

Trata-se, portanto, de opção de natureza eminentemente política, cuja legalidade não se questiona, mas que pode ser objeto de reflexão e eventual revisão, à luz da coerência legislativa e da busca por maior controle e transparência na gestão fiscal.

### **Dos §§1, incisos I a III, e 3º do art. 41 – Exclusões e Suplementações**





- **§ 1º – Exclusões do limite de suplementação - Créditos por superávit e excesso de arrecadação**

Embora o superávit financeiro e o excesso de arrecadação sejam fontes válidas para abertura de créditos adicionais (art. 43, §1º, I e II, da Lei 4.320/64), isso não significa que estejam automaticamente excluídos do limite previsto no caput.

Isso porque o art. 167, inciso VII, da Constituição Federal veda expressamente a concessão ou utilização de créditos ilimitados. Assim, permitir a abertura desses créditos sem qualquer limitação percentual afrontaria a lógica de controle orçamentário imposta pela Constituição.

A redação do §1º do art. 41:

*§ 1º Ficam autorizados e excluídos do limite previsto no caput deste artigo:*

*I - Os créditos adicionais suplementares abertos por conta de excesso de arrecadação, nos termos do artigo 43, §1º, inciso II e §§3º e 4º da Lei Federal nº 4.320/1964;*

*II - as alterações do Quadro de Detalhamento de Despesa – QDD, nos níveis de elemento de despesa e fonte de recursos, observadas as mesmas modalidades de aplicação, grupos de despesas, categoria econômica, projeto/atividade/operação especial e unidade orçamentária, que poderão ser realizadas para atender às necessidades de execução, mediante publicação de Portaria pelo Chefe do Poder Executivo.*

*III - as suplementações que ocorrerem dentro da mesma secretaria.*

E legal quanto à forma e fundamentação normativa (está de acordo com o art. 43 da Lei 4.320/1964), mas não pode ser interpretada como hipótese de exclusão do limite global de suplementação sem incorrer em inconstitucionalidade.

Fundamentos técnicos:

- O excesso de arrecadação é de fato uma fonte válida para a abertura de créditos adicionais suplementares e especiais (art. 43, §1º, II, da Lei 4.320/1964).
- No entanto, o uso ilimitado de créditos suplementares, mesmo que com base em fonte legítima (como o excesso de arrecadação), fere o art. 167, VII, da Constituição Federal, que veda a concessão ou utilização de créditos ilimitados.

Conclusão:

- A redação é legal em termos de remissão normativa, mas não pode ser usada para excluir os créditos por excesso de arrecadação do limite global fixado no caput (50%), pois isso configuraria violação ao art. 167, VII, da CF.





- Portanto, se a redação for mantida com o objetivo de afastar o controle do percentual global, ela se torna materialmente inconstitucional.
- Recomenda-se, por segurança jurídica, suprimir o inciso ou reformulá-lo para não excluir esses créditos do limite, mas apenas reconhecê-los como fontes legítimas para suplementação, dentro do limite fixado.

Portanto, a exclusão das hipóteses previstas nos incisos I e II do §1º do limite de 50% estabelecido no caput do art. 41 revela-se incompatível com o disposto no art. 167, inciso VII, da Constituição Federal, que veda a concessão ou utilização de créditos ilimitados.

Diante disso, recomenda-se a supressão dos referidos incisos ou, alternativamente, a alteração da redação do §1º, medida que será adotada por esta Procuradoria, por representar solução mais técnica e juridicamente segura, uma vez que:

- Evita a exclusão indevida de limites ao crédito adicional, em consonância com os comandos constitucionais sobre disciplina orçamentária;
- Preserva a possibilidade legítima de utilização do superávit financeiro e do excesso de arrecadação como fontes para abertura de créditos suplementares, nos termos do art. 43 da Lei Federal nº 4.320/1964;
- Reafirma a legalidade dos instrumentos de gestão orçamentária, garantindo o equilíbrio entre a flexibilidade operacional do Executivo e o controle institucional exigido pelo ordenamento jurídico.

Por sua vez, o inciso I, com a redação original:

*I - Os créditos adicionais suplementares abertos por conta de excesso de arrecadação, nos termos do artigo 43, §1º, inciso II e §§3º e 4º da Lei Federal nº 4.320/1964;*

não pode ficar dissociado do limite previsto no caput do art. 41 sob pena de configurar violação ao princípio da limitação dos créditos adicionais, podendo ser interpretado como autorização para crédito ilimitado, o que é vedado pela Constituição (art. 167, VII).

Segue abaixo alteração ao §1º e ao inciso I do art. 41, sendo mantidas as redações dos incisos II e III, na forma na emenda modificativa abaixo: **(Recomendação nº 05)**

#### **Emenda Modificativa ao §1º do art. 41**

---

**§1º** Ficam considerados como fonte para suplementações dentro do limite previsto no caput deste artigo:

**I** - Os créditos adicionais suplementares abertos por conta de excesso de arrecadação, nos termos do artigo 43, §1º, inciso II e §§3º





e 4º da Lei Federal nº 4.320/1964;

II – [...]

### § 2º – Alterações e modificação do QDD

*“As alterações decorrentes de abertura e reabertura dos créditos adicionais, nos limites fixados na Lei Orçamentária Anual, integrarão e modificarão os quadros de detalhamento de despesas.”*

Análise jurídica:

- Está de acordo com o sistema orçamentário previsto na Lei nº 4.320/64, sobretudo os arts. 40 a 46, que disciplinam os créditos adicionais e sua vinculação com o orçamento aprovado.
- O Quadro de Detalhamento da Despesa (QDD) é um instrumento de execução orçamentária, e sua atualização em função dos créditos adicionais é uma prática consolidada e legal.
- A expressão “nos limites fixados na LOA” é importante, pois garante o respeito ao teto autorizado pelo Legislativo, evitando desvios orçamentários.

A redação correta, técnica e legal.

### § 3º – Créditos extraordinários por decreto

*“Os créditos extraordinários serão abertos por decreto do Poder Executivo, que deles dará conhecimento ao Poder Legislativo, conforme no disposto no artigo 44 da Lei Federal nº 4.320/64.”*

Dispõe o art. 44 da Lei 4.320/64:

*“Os créditos extraordinários serão abertos por decreto do Poder Executivo, que deles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo.”*

Por sua vez, ort. 167, §3º da Constituição Federal:

*“A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevistas e urgentes [...] observado o disposto no art. 62.”*

Análise jurídica:

- Está em conformidade com a CF e com a Lei 4.320/64.
- O crédito extraordinário é o único que pode ser aberto sem prévia autorização legislativa, desde que a urgência e imprevisibilidade sejam devidamente caracterizadas.





Redação correta, sem necessidade de alteração.

#### **Art. 42 – Alterações no PPA por meio da LOA ou créditos especiais**

*"Fica o Poder Executivo autorizado a incluir, através da LOA de 2025 ou créditos adicionais especiais, alterações no PPA decorrentes da inclusão e exclusão de novos programas, ações, metas físicas e financeiras e modificações na nomenclatura e codificação de despesas."*

#### Análise da legalidade

- Conforme o art. 165, §1º, da CF/1988, o PPA é alterável por meio de lei específica, sendo legítimo que a LOA ou créditos especiais, quando aprovados com essa autorização, possam refletir ajustes no PPA.
- O dispositivo deve ser interpretado à luz da regra de que o crédito especial depende de lei específica, e não apenas de autorização genérica na LDO.
- Sugestão de ajuste redacional: Trocar "através da LOA" por "por meio da LOA", e deixar claro que as alterações no PPA se darão observada a prévia autorização legislativa.

A sugestão de substituir a expressão "através da LOA" por "por meio da LOA" visa garantir maior clareza e precisão ao texto legal, conforme os critérios técnicos estabelecidos no art. 11 da Lei Complementar nº 95/1998, que rege a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

Em especial, destaca-se:

- Inciso I, alínea "a": ao exigir que se usem as palavras em seu sentido comum, evita-se o uso impróprio de "através", que remete a ideia física de atravessamento, não sendo o termo tecnicamente adequado ao contexto normativo. A expressão "por meio de" é mais precisa e consagrada no uso jurídico para indicar instrumento legislativo.
- Inciso II, alínea "a": impõe a obrigação de articular a linguagem de modo a permitir perfeita compreensão do objetivo da lei, o que é atendido com o uso da terminologia correta.
- Inciso II, alínea "c": veda o uso de expressões que conferem duplo sentido ao texto — o que poderia ocorrer com "através da LOA".

Ainda, o acréscimo da exigência de prévia autorização legislativa para as alterações no PPA assegura a compatibilidade com os princípios da legalidade e reserva de competência, evitando que a LOA seja interpretada como veículo autônomo de modificação do plano plurianual.

Lado outro, **Art. 165, §1º, da Constituição Federal:**





*"A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada."*

Esse dispositivo confere ao PPA natureza de lei formal, com vigência plurianual, que não pode ser alterada por ato infralegal (decreto, por exemplo), nem de forma implícita por outro projeto de lei (como a LOA), sem autorização expressa do Legislativo.

Lei nº 4.320/1964 – Art. 5º:

*"Nenhuma despesa poderá ser executada sem estar fixada na LOA e ser previamente autorizada por lei que estabeleça o PPA e a LDO."*

Aqui se confirma a hierarquia e a necessidade de vinculação legal formal entre os instrumentos orçamentários, sendo o PPA o plano que estrutura e antecede a LOA.

Jurisprudência e doutrina:

*Tribunais de Contas, como o TCE/ES e o TCE/MG, já se manifestaram no sentido de que qualquer alteração no PPA exige autorização legislativa específica, mesmo quando veiculada no corpo da LOA.*

A LCp nº 101/2000 (LRF), art. 4º, I, "f":

*A LDO disporá também sobre (...) as demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas."*

Embora a alínea "f" trate diretamente das transferências, o conjunto do inciso I, combinado com o caput do art. 4º, estabelece que todas as diretrizes que impliquem modificação orçamentária ou programática devem constar de forma clara e específica na LDO.

O art. 4º da LRF, combinado com os princípios da legalidade, precisão normativa (LC 95/1998) e separação dos poderes, exige que o dispositivo:

- explicita a necessidade de prévia autorização legislativa para mudanças no PPA (mesmo que por meio da LOA);
- adote linguagem técnica adequada;
- evite interpretações que possam sugerir delegação implícita ou automática de competência normativa ao Poder Executivo.

Segue sugestão de emenda ao art. 42. (**Recomendação nº 06**)

#### **Emenda Modificativa ao art. 42**

---

**Art. 42** Fica o Poder Executivo autorizado, mediante prévia autorização legislativa, a promover alterações no Plano Plurianual





– PPA, por meio da Lei Orçamentária Anual de 2026 ou de créditos adicionais especiais, decorrentes da inclusão ou exclusão de programas, ações, metas físicas e financeiras, bem como de modificações na nomenclatura ou codificação das despesas.

**Art. 43 – Inclusão de elemento de despesa e fonte de recursos**

*“Fica o Poder Executivo autorizado a incluir elemento de despesa e fonte de recursos nos projetos, atividades e operações especiais previstos na LOA e ou a ela incorporados por créditos adicionais especiais.”*

**Análise:**

- Está de acordo com os arts. 12 e 42 da Lei 4.320/64, que tratam da classificação da despesa e da necessidade de vinculação legal para modificações.
- A inclusão de novos elementos e fontes decorre da dinâmica da execução orçamentária, desde que observados os critérios legais de abertura de créditos e seus fundamentos (superávit, excesso de arrecadação etc.).

Redação válida e juridicamente adequada.

**Art. 44 – Subvenções sociais e contribuições**

*“É vedada a destinação de recursos a título de subvenções sociais e contribuições, conforme disposto na Lei Federal nº 13.019/2014 e nos termos dos artigos 12 e 16 da Lei Federal nº 4.320/1964, para entidades privadas, ressalvadas aquelas sem fins lucrativos.”*

**Em conformidade com:**

- Lei 13.019/2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil);
- Art. 12 da Lei 4.320/64, que trata de subvenções sociais;
- Art. 16 da mesma lei, que regula transferências voluntárias e auxílios.
- A ressalva às entidades sem fins lucrativos está correta, pois apenas essas podem receber recursos públicos nos moldes legais.
- Exigem que as entidades sejam previamente listadas ou aprovadas por lei específica, conforme determina a Lei 4.320/64 e a LRF.
- A exigência de lei específica para entidades não previstas no anexo da LOA evita violação ao princípio da legalidade orçamentária.

Dispositivo juridicamente adequado e compatível com os princípios da administração pública.





### **Art. 45 – Transferência a pessoas físicas ou jurídicas**

*"A destinação de recursos do Município, a qualquer título, para atender necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas, observará o disposto na Lei Complementar nº 101/2000 e na Lei Federal nº 4.320, de 1964."*

#### **Análise:**

- Trata-se de cláusula de segurança jurídica que reafirma a obrigatoriedade de observância aos princípios da legalidade, finalidade e interesse público.
- A vinculação à LRF e à Lei 4.320/64 é adequada, principalmente para evitar transferências indevidas e fomentar a transparência.

Redação apropriada, conteúdo constitucional e legal.

### **Arts. 46 a 49 - Das Despesas com Pessoal**

Os arts. 46 a 49 do Projeto da LDO de 2026 tratam da estimativa, controle e limitação das despesas com pessoal e encargos sociais, observando, de forma geral, os comandos constitucionais e legais aplicáveis, especialmente os arts. 18 a 22 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) e o art. 169 da Constituição Federal.

O art. 46 dispõe que a estimativa das despesas com pessoal e encargos sociais para 2026 será baseada nas despesas realizadas entre janeiro e setembro de 2025, consideradas as alterações legais e admissões previstas, desde que observados os limites da LRF. Tal diretriz garante previsibilidade e prudência fiscal, conforme o princípio do equilíbrio orçamentário previsto no art. 1º, §1º, da LRF, e o dever de responsabilidade na gestão fiscal previsto no art. 15 da mesma norma.

No que se refere ao art. 48, o texto condiciona a realização de horas extras, no caso de a despesa com pessoal ultrapassar 95% do limite legal, à existência de relevante interesse público, especialmente nas áreas de saúde e educação. A redação está em conformidade com o parágrafo único do art. 22 da LRF, que estabelece as restrições aplicáveis quando o gasto com pessoal ultrapassa o limite prudencial, ressaltando, entre outras, a possibilidade de contratação de horas extras nas áreas de saúde, educação e segurança pública.

Nesse ponto, sugere-se como aperfeiçoamento normativo a inclusão expressa da área de segurança pública, também contemplada como exceção no parágrafo único do art. 22 da LRF, evitando omissão material e assegurando maior harmonia entre o texto local e a norma geral federal.

O art. 49, por sua vez, alinha-se ao § 3º do art. 169 da Constituição Federal, ao prever





providências que devem ser adotadas quando o Poder Executivo ultrapassar o limite legal de gastos com pessoal. Entre as medidas elencadas, destaca-se a redução de pelo menos 20% das despesas com cargos em comissão (inciso II), conduta autorizada pelo inciso I do §3º do art. 169 da Constituição, que admite essa redução como medida de recondução aos limites legais. Além disso, a exoneração de servidores não estáveis (inciso III) também encontra respaldo no mesmo §3º, inciso III, da Constituição, desde que obedecida a ordem legal e os direitos adquiridos.

O conjunto normativo aqui analisado reforça o compromisso da Administração Pública com a legalidade, o equilíbrio fiscal e a boa governança, permitindo a adoção de medidas preventivas e corretivas diante de eventual comprometimento da despesa com pessoal. Como destaca J. J. Gomes Canotilho<sup>20</sup>, ao comentar sobre o art. 169 da CF, "*visa precipuamente a impedir a edição de leis de pessoal que impliquem aumento do gasto sem prévia garantia de cobertura por dotação orçamentária ou previsão nos planos financeiros*".

Portanto, os dispositivos propostos estão, em sua essência, em conformidade com o marco legal vigente, sendo legítima a aprovação de tais dispositivos, com eventual recomendação de inclusão da área de segurança pública no art. 48, caso se entenda por necessária maior precisão e abrangência normativa.

#### **Art. 50– Concessão de Benefícios Fiscais e Cancelamento de Créditos Tributários**

O Art. 50 e seus parágrafos encontram-se, em essência, juridicamente adequados e em conformidade com o artigo 14 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), desde que observada expressamente a exigência de lei específica para o cancelamento de créditos tributários antieconômicos.

#### **Caput do Art. 50**

*"O Poder Executivo Municipal, autorizado em lei, poderá conceder ou ampliar benefício fiscal de natureza tributária que decorra de renúncia de receita, com vistas a estimular o crescimento econômico, a geração de emprego e renda ou beneficiar contribuintes integrantes de classes menos favorecidas, caso atenda às exigências contidas no artigo 14 da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000."*

Está em consonância com o *caput* do art. 14 da LRF, que exige autorização legal específica para a concessão ou ampliação de benefícios fiscais que representem renúncia de receita, como isenções, remissões, subsídios ou qualquer forma de renúncia tributária.

#### **§1º – Estudo de impacto**

*"A concessão desses benefícios deve ser precedida de estudo do seu impacto orçamentário e financeiro no exercício em que iniciar a sua vigência e nos 2 (dois) subsequentes..."*

<sup>20</sup> <sup>20</sup>Comentários à Constituição do Brasil. 1 ed. 2 análise do t. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 1785.





Atende corretamente aos incisos I e II do art. 14 da LRF, que exigem:

- Estimativa do impacto orçamentário e financeiro;
- Demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa da receita da LOA, ou que será compensada por aumento de receita ou redução de despesas.

### §2º – Cancelamento de créditos tributários antieconômicos

*“Os tributos lançados e não arrecadados inscritos em dívida ativa cujos custos para cobrança sejam superiores ao crédito tributário poderão ser cancelados, mediante autorização em lei, não se constituindo como renúncia de receita, conforme preceitua o inciso II do §3º do artigo 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.”*

A previsão do §2º está alinhada ao art. 14, §3º, inciso II da LRF, segundo o qual não constitui renúncia de receita o cancelamento de créditos tributários antieconômicos, desde que haja autorização legal específica.

No entanto, recomenda-se ajustar a redação para reforçar a exigência de lei específica, e não apenas “lei”, como atualmente consta, garantindo maior clareza técnica e observância ao princípio da legalidade tributária (CF, art. 150, I). (**Recomendação nº 07**)

### Emenda Modificativa ao §2º do art. 50

---

#### Art. 50 [...]

§2º Os tributos lançados e não arrecadados, inscritos em dívida ativa, cujos custos para cobrança sejam superiores ao valor do crédito tributário, poderão ser cancelados por meio de lei específica, nos termos do inciso II do §3º do artigo 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), não se constituindo como renúncia de receita.

O artigo 50, com os ajustes sugeridos, reforça:

- A legalidade e transparência fiscal;
- A necessidade de estudo prévio de impacto para renúncias de receita;
- A não configuração de renúncia indevida nos casos de cancelamento de crédito antieconômico, desde que autorizado por lei específica.

### Art. 51 – Execução Provisória do Projeto de Lei Orçamentária Anual

*Caso o Projeto da Lei Orçamentária Anual de 2026 não seja aprovado e sancionado até 31 de dezembro de 2026...*





Compatível com o princípio da continuidade dos serviços públicos e com jurisprudência que admite execução provisória da LOA, nos limites da proposta originalmente encaminhada, excetuando-se novos investimentos com recursos ordinários.

**Base legal implícita:** Art. 167, inciso I da CF/88 (vedação à realização de despesas sem prévia autorização orçamentária), mas a jurisprudência flexibiliza em caso de atraso da LOA, desde que se limite à proposta enviada.

**Parágrafo único** – também correto ao condicionar ajuste posterior via crédito adicional suplementar com base no art. 43 da Lei 4.320/64, respeitando a regra de fontes.

#### **Art. 52 – Autorização para firmar convênios**

*O Poder Executivo fica autorizado a firmar convênios, contratos de repasse e instrumentos congêneres...*

Está em conformidade com a competência do Executivo para celebrar **ajustes** intergovernamentais, conforme o art. 116 da Lei 8.666/93 e os arts. 86 a 88 da Lei 14.133/2021.

Não há necessidade de lei específica para autorizar a celebração desses instrumentos, salvo quando houver oneração orçamentária não prevista na LOA, o que se presume atendido nesta autorização genérica da LDO.

#### **Art. 53 – Despesas irrelevantes**

*Consideram-se despesas irrelevantes aquelas cujo valor não ultrapasse os limites do art. 75 da Lei nº 14.133/2021...*

Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), que prevê exceção à exigência de estimativa do impacto orçamentário-financeiro para as chamadas despesas irrelevantes, desde que definidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias:

Art. 16, § 3º, da LRF:

*“Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.”*

Nesse sentido, o PLDO/2026 incorpora como parâmetro os limites atualizados constantes do art. 75 da Lei nº 14.133/2021, que trata das hipóteses de dispensa de licitação por valores, os quais são fixados anualmente por decreto federal. Esses valores representam balizas objetivas e atualizadas para definição do que seja “despesa de valor econômico de pouca expressão”, tal como exige a LRF.

Atualmente, conforme o Decreto nº 12.343/2024, os valores estabelecidos no art. 75 da Lei nº 14.133/2021 são os seguintes:





## CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

- R\$ 108.040,82, para obras e serviços de engenharia ou serviços de manutenção de veículos automotores (inciso I);
- R\$ 54.020,41, para demais compras e serviços (inciso II).

A adoção desses valores como critério para definição das despesas irrelevantes na LDO encontra amparo na jurisprudência, na doutrina e na melhor prática administrativa, uma vez que assegura:

- Uniformidade normativa nacional;
- Segurança jurídica para os gestores públicos;
- Aderência à legislação vigente, especialmente diante da revogação da antiga Lei nº 8.666/1993.

Portanto, a redação proposta no art. 53 do PLDO/2026 está adequada e encontra pleno respaldo legal, harmonizando-se com os dispositivos da LRF e com os parâmetros atualizados da Nova Lei de Licitações, em consonância com o princípio da economicidade e da boa gestão fiscal.

### **Art. 54 – Afiliação a entidades**

*Fica autorizada a afiliação do Legislativo, Executivo e Autarquia a entidades estaduais ou nacionais...*

Correta. Trata-se de autorização genérica para contribuição a associações interinstitucionais (ex: UVB, ABM, CNM, ATRICON), com respaldo no princípio da cooperação federativa (art. 23 da CF/88). Não é necessário detalhamento em lei específica.

### **Art. 55 – Convênios com consórcios intermunicipais**

*O Poder Executivo poderá celebrar convênios com consórcios intermunicipais...*

A Lei Federal nº 11.107/2005, que disciplina normas gerais sobre consórcios públicos, estabelece no seu art. 8º, §1º, que os entes consorciados poderão firmar convênios com os consórcios públicos, desde que haja previsão orçamentária ou autorização específica em lei:

*Art. 8º, §1º – “A celebração de convênios ou contratos de rateio com o consórcio público dependerá de prévia autorização na lei de orçamento ou em créditos adicionais.”*

A Lei Orgânica Municipal de Viana/ES prevê, em dois dispositivos, a necessidade de autorização legislativa para consórcios e convênios com outros municípios:





*Art. 22, XII: O Município pode, mediante lei, autorizar "convênios com entidades públicas ou particulares e consórcios com outros Municípios";*

*Art. 187: Autoriza consórcios especificamente voltados à proteção ambiental, especialmente para recuperação dos rios Formate, Santo Agostinho e Jucu, mediante autorização legislativa.*

Mesmo que a celebração do convênio ou adesão ao consórcio público seja formalmente possível, a efetivação de repasses de recursos financeiros ou assunção de encargos administrativos requer respaldo orçamentário específico, em cumprimento à Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 15 e 16 da LC nº 101/2000).

A redação sugerida para o art. 55 do PLDO/2026 atende aos seguintes requisitos:

- Compatibilidade com a legislação federal (Lei nº 11.107/2005);
  - Adequação à Lei Orgânica do Município de Viana/ES;
  - Prevenção de vício de iniciativa ou de inconstitucionalidade por ausência de autorização legislativa;
  - Segurança jurídica para a celebração de convênios com consórcios intermunicipais.

#### **Art. 56 – Execução vinculada às metas fiscais**

*Art. 56 A elaboração, aprovação e execução da lei orçamentária anual deverá levar em conta a obtenção do resultado previsto no Anexo II desta Lei - Metas Fiscais.*

Este artigo dá cumprimento ao disposto no art. 4º, §1º, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que determina a obrigatoriedade de inclusão, no projeto de lei de diretrizes orçamentárias, do Anexo de Metas Fiscais, no qual devem ser estabelecidas metas anuais — em valores correntes e constantes — relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário, e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

Também guarda compatibilidade com o art. 9º, §4º, da LRF, que estabelece que, até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo deverá demonstrar e avaliar o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre em audiência pública perante a comissão referida no §1º do art. 166 da Constituição Federal, ou comissão equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

A previsão do art. 56 está em plena conformidade com o marco legal da LRF, reforçando o alinhamento entre a programação orçamentária e os objetivos fiscais traçados no planejamento de médio prazo, sendo, portanto, instrumento essencial de controle, transparência e responsabilidade na gestão fiscal.

De conformidade com o art. 4º, §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF):





- O artigo 4º, §1º, da LRF determina que o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias conterà Anexo de Metas Fiscais, no qual serão estabelecidas metas relativas a receitas, despesas, resultados primário e nominal, e à dívida pública, em valores correntes e constantes, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

Assim, a nova redação do art. 56 visa reforçar a obrigatoriedade legal de observância das metas fiscais na elaboração e execução da LOA, promovendo alinhamento entre o planejamento orçamentário e o equilíbrio fiscal, conforme exige a LRF.

Previsão expressa de avaliação periódica conforme o art. 9º, §4º da LRF:

- O §4º do art. 9º da LRF estabelece que, ao final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo deverá demonstrar e avaliar o cumprimento das metas fiscais em audiência pública perante a comissão competente do Legislativo.

Há necessidade de incorporar essa diretriz no texto do PLDO, o artigo contribui para o fortalecimento dos mecanismos de controle institucional e transparência fiscal, assegurando à Câmara Municipal o acompanhamento contínuo da execução orçamentária com base nas metas definidas.

A nova redação do art. 56 alinha-se aos comandos legais da Lei de Responsabilidade Fiscal e reforça os princípios constitucionais da transparência, do planejamento, e da responsabilidade na gestão fiscal (art. 165, §2º e §3º da CF/88 e art. 1º da LRF).  
(*Recomendação nº 08*)

#### **Emenda Modificativa ao art. 56**

---

**Art. 56** A elaboração, aprovação e execução da Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2026 observará as metas fiscais estabelecidas no Anexo II desta Lei, nos termos do §1º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

**Parágrafo único.** O cumprimento das metas fiscais estabelecidas será objeto de avaliação quadrimestral, mediante demonstração pública do Poder Executivo, em audiência na comissão competente da Câmara Municipal, conforme disposto no §4º do art. 9º da mesma Lei Complementar.

A proposta é, portanto, juridicamente adequada, tecnicamente recomendável e legislativamente oportuna para assegurar a governança fiscal do exercício de 2026.

#### **Art. 57 – Vigência**





*Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*

A cláusula de vigência proposta está em conformidade com o art. 8º da Lei Complementar nº 95/1998, segundo o qual:

*"A vigência da lei será indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, reservada a cláusula "entra em vigor na data de sua publicação" para as leis de pequena repercussão."*

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, embora relevante, tem vigência limitada no tempo (anual) e trata de matéria técnica com efeitos orçamentários previamente conhecidos pelos entes públicos envolvidos (Executivo, Legislativo, controle interno e externo). Sua aplicação depende de atos subsequentes e de planejamento já previsto, o que justifica o uso da cláusula de vigência imediata.

Além disso, a redação também está alinhada com o art. 1º da LINDB (Decreto-Lei nº 4.657/1942):

*"Salvo disposição contrária, a lei começa a vigorar em todo o país quarenta e cinco dias depois de oficialmente publicada."*

Nesse caso, como há disposição expressa de vigência imediata, a cláusula se sobrepõe à regra geral da LINDB.

### **3.2.5. Técnica legislativa**

Verifica-se que a técnica legislativa, entendida como a aplicação de regras e métodos voltados à elaboração adequada das normas jurídicas, não se limita à mera redação formal de dispositivos legais, mas constitui instrumento essencial para a racionalização e a eficácia da produção normativa.

Segundo Kildare Gonçalves Carvalho, técnica legislativa é:

*"o modo correto de elaborar as leis, de forma a torná-las exequíveis e eficazes. Envolve um conjunto de regras e de normas técnicas que vão desde a necessidade de legislar até a publicação da lei"*

*(Técnica legislativa: legística formal. 6. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2014, p. 131).*

Nesse mesmo sentido, afirma Natália Miranda Freire que:

*"A técnica do processo legislativo incorpora a técnica legislativa à ciência do Direito, não se caracterizando apenas como arte ou técnica. Transcendendo os limites empíricos da mera redação de textos legais e regulamentares, a técnica legislativa é erigida em objetivo da Ciência do Direito, enquanto busca de sentido e de significação das normas e institutos do direito positivo."*

*(Técnica legislativa. Belo Horizonte: Assembleia, 1987. p. 8)*





Dessa forma, a técnica legislativa deve ser compreendida como parte da ciência da legislação, englobando todas as fases do processo legislativo — da iniciativa à promulgação e publicação — com vistas a assegurar a coerência, clareza, efetividade e juridicidade das normas.

*"Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para a elaboração e execução da Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2026 e dá outras providências."*

Observa-se, contudo, que a expressão "e dá outras providências", constante da ementa, não encontra respaldo efetivo no conteúdo normativo do projeto, uma vez que todas as disposições nele contidas se limitam exclusivamente a tratar das diretrizes orçamentárias para a elaboração e execução da LOA de 2026 e de seus efeitos correlatos.

A utilização dessa fórmula genérica, portanto, revela-se indevida, à luz do disposto no art. 5º da Lei Complementar nº 95/1998, segundo o qual:

*"Art. 5º A ementa será grafada por meio de caracteres que a realcem e explicitará, de modo conciso e sob a forma de título, o objeto da lei."*

Trata-se de exigência técnica destinada a garantir a clareza, precisão e transparência das normas legais. Assim, por não haver no projeto nenhuma providência normativa além daquelas estritamente ligadas à matéria orçamentária, recomenda-se a supressão da expressão "e dá outras providências" da ementa, evitando-se a utilização de fórmulas abertas e genéricas em desconformidade com a técnica legislativa exigida. **(Recomendação nº 09)**

#### **Emenda Modificativa a Ementa do Projeto de Lei**

---

**Ementa:** Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para a elaboração e execução da Lei Orçamentária Anual do exercício de 2026

No mais, verifica-se que o Projeto de Lei nº 60/2025 encontra-se adequadamente estruturado segundo os preceitos da técnica legislativa estabelecida pela Lei Complementar nº 95/1998, observando os princípios da clareza, concisão, precisão terminológica, bem como a adequada organização lógica e sistemática de seus dispositivos.

#### **4. CONCLUSÃO**

Diante do exposto, considerando que a matéria objeto do Projeto de Lei nº 16/2024 se encontra devidamente amoldada à legislação constitucional e infraconstitucional vigente, tanto sob o aspecto formal (competência, iniciativa e observância das regras de técnica legislativa), quanto sob o aspecto material (conformidade com os princípios e normas de direito financeiro, orçamentário e administrativo), opina esta Procuradoria Jurídica pela constitucionalidade, legalidade e adequada técnica legislativa do referido Projeto, ressalvadas as recomendações apontadas ao longo deste parecer





## **CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA**

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

À conclusão do Presidente da Câmara Municipal e comissões permanentes.

Salvo melhor juízo, é o parecer.

Viana, 14 de julho de 2025.

**PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO**

Procurador

Matrícula 000053

**LUANA DO AMARAL PETERLE**

Procuradora

Matrícula 1341



# PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://cmviana.splonline.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 38003900380031003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento** em 15/07/2025 13:01  
Checksum: **57755DD22BEB93FB5BF5DBCA04890145AA6A20D8A83B4EDA9CDFFAE1E937D60**

Assinado eletronicamente por **Luana do Amaral Peterle** em 15/07/2025 15:10  
Checksum: **67CC7AA407AD461864559907A3F03ACF6B21D7FEDE63AFA3CC3D4D2A98877E1A**

Assinado eletronicamente por **Bruno Deorce Gomes** em 16/07/2025 09:33  
Checksum: **5EEC503238560CD422B2FC335E9A820DD0A969A727809BB09E265FEBBBB8762F**

