



**Processo Legislativo Eletrônico nº 2447/2025**

**Projeto de Lei nº 135/2025**

**Ementa:** Estima a receita e fixa a despesa do Município de Viana para o exercício de 2026

**Proponente:** Prefeito Municipal de Viana

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

## PARECER JURÍDICO

Processo legislativo. Projeto de lei nº 135/2025, de autoria do poder executivo. Lei orçamentária anual (loa) para 2026.1. Análise de admissibilidade: competência do município (CF, art. 30, i). Iniciativa privativa do chefe do poder executivo (LOM, art. 31, P. Único, II). Observância do rito e do prazo legal de envio. Requisitos formais atendidos. 2. Análise de mérito: vícios materiais identificados. Incompatibilidade com a lei orgânica e a LDO pela ausência de previsão das emendas impositivas. Insegurança jurídica decorrente de indexador inexistente. 3. Técnica legislativa: irregularidades apontadas. Necessidade de correção do art. 5º e desmembramento do art. 6º. 4. Conclusão: parecer pela constitucionalidade e legalidade, desde que acolhidas as emendas modificativas e aditivas propostas. Aprovação condicionada.

### 1. RELATÓRIO

Inicialmente cumpre ser registrado que o Projeto de Lei nº 135, de 31 de outubro de 2025, encaminhado pelo Prefeito através do OF/PMV/SEMGOV/Nº 229/2025, foi protocolizado na Secretaria da Câmara Municipal de Viana em 31 de outubro de 2025 (*cf.* recebimento à fl. 09/10), sob o nº de Protocolo 2447/2026.

O projeto foi lido na 36ª sessão ordinária, logo após sua protocolização. Em seguida, foi encaminhado à Presidência para inclusão na pauta (fl. 13) e à Procuradoria, para os fins previstos no art. 127, § 2º, combinado com o art. 104, inciso do Regimento Interno, a fim de que se verificasse a legalidade e a constitucionalidade, conforme despacho verbal do Presidente consignado na ata da mesma sessão.

O Poder Executivo de Viana submete à Câmara Municipal o Projeto de Lei da Proposta Orçamentária para 2026, que totaliza R\$ 500.050.753,04. O montante para gastos com pessoal (incluindo eletivos e encargos) previsto é de R\$ 218.406.447,94, o que corresponde a 43,68% do orçamento total. A execução do orçamento está condicionada à arrecadação, e o repasse ao Legislativo seguirá a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO 2026)





e os limites constitucionais (Art. 29-A). O objetivo principal é que o orçamento contemple projetos e ações que promovam o desenvolvimento do Município e beneficiem a população.

Por derradeiro, registre-se que o Projeto de Lei nº 135/2024 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):

<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.





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.

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 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).

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





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 Ordinária nº 135/2025 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 assuntos de interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição de competências, atribuiu 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."*

<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.





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.

Indo além, a despeito do *predominante interesse local* sobre a matéria tratada no Projeto de Lei nº 48/2024, conforme disposição expressa do art. 29, c/c 30, I, e art. 165, todos da Carta Política Federal.

Lado outro, o art. 30, inciso II, da Carta Política Federal, estabelece que: "*Art. 30 Compete aos Municípios: II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.*" Neste sentido, o precitado comando constitucional "*veio, de certa forma suprir a falha do art. 24; não criando competência para o Município, mas admitido que ele tenha competência legislativa suplementar da legislação federal e estadual, naquilo que couber, ou seja, dentro dos assuntos de interesse local.*"<sup>8</sup>

Ainda neste passo, a Carta Política Local, ainda dispõe em seu art. 110, inciso III, que:

Art. 110 Leis de **iniciativa do Poder Executivo** estabelecerão:

III – os orçamentos anuais;

Por derradeiro, o art. 22, inciso II, da Carta Política Local estabelece, mediante *sanção*, que cabe a Câmara Municipal "*apreciar e votar o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual*", onde se inclui as suas alterações; o que leva a conclusão, que a matéria tratada no Projeto de Lei nº 135/2024 é de competência local inequívoca.

### 3.1.2. Iniciativa Privativa | Prefeito

Analisada a competência, passa-se a iniciativa do processo legislativo. Assim, à luz do *princípio da simetria*<sup>9</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, II da Constituição Federal, que no caso da Lei Orgânica do Município de Viana se encontra prevista no art. 31, parágrafo único, ao repercutir precitado comando constitucional federal, acrescendo-se o disposto no inciso IV respeitante "*criação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos do Poder Executivo*".

<sup>8</sup> FERRARI, Regina Maria Macedo Ney. Elementos de Direito Municipal. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 82.

<sup>9</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.





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>10</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*".

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>11</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, 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

<sup>10</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>11</sup> *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 438/439





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 rigor, a aferição quanto a iniciativa é por *simetria e por exclusão*, uma vez que o texto constitucional e infraconstitucional (Carta Política Local) estabelece as matérias privativas do Prefeito, sendo a matéria orçamentária uma delas (CF, art. 61, § 1º, II, b, e art. 165, inciso II c/c LOMV, art. 31, parágrafo único, II e art. 110, III). Assim, o referenciado art. 165, III, da Carta Política Federal, estabelece que: "Art. 165. *Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: III - os orçamentos anuais*", cuja previsão é de reprodução e observância obrigatória pelos demais entes da federação, fato que é verificado no art. 110 da Carta Local.

A matéria tratada no Projeto de Lei nº 135/2024 é matéria curial as leis orçamentárias orçamento (proposta anual), cuja competência é privativa do Presidente da República (CF, art. 61, §1º, II, b), replicado à luz do princípio da simetria no art. 31, parágrafo único, II, c/c art. 110, III, da Carta Política Local.

Assim, inobservada a iniciativa pelo Prefeito no caso de quaisquer das matérias previstas no art. 61, §1º, inciso II, da Carta Política Federal, à luz do princípio da simetria, essa será declarada inconstitucional por vício formal, conforme o seguinte julgado:

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)

Assim, quaisquer das matérias elencadas no art. 61, §1º, inciso II, da Carta Política Federal, são privativas do Presidente da República, que à luz do princípio da simetria são privativas do Prefeito, conforme disposto no art. 31, parágrafo único, II da Carta Política Local, que se não observada a iniciativa privativa do Prefeito, será essa declarada inconstitucional por vício formal, conforme entendimento do STF (Ag.Reg. no RE 612594/RJ)<sup>12</sup>, bem como advertência de MEIRELLES, Hely Lopes<sup>13</sup> *“que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto.”*

Com base no princípio da separação dos Poderes (ou sistema de freios e contrapesos), a proposição da matéria contida no Projeto de Lei n.º 135/2024 é de iniciativa privativa do Prefeito. Tal prerrogativa se justifica por tratar-se de matéria de organização orçamentária, conforme o disposto no art. 31, parágrafo único, inciso II, combinado com o art. 110, inciso III, da Lei Orgânica Municipal (Carta Política Local)

### **3.1.Aspecto material**

Neste item, dividido nos seguintes subitens: a) da observância à reserva legal; b) prazo de encaminhamento da LOA; c) participação popular no processo de elaboração da LOA; d) conceito de orçamento público; e) princípios constitucionais orçamentários e; f) princípios orçamentários infraconstitucionais.

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

<sup>12</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>13</sup> *Direito Municipal Brasileiro*. 17 ed. Adilson Abreu Dallari (coordenador). São Paulo: Malheiros, 2014, p. 689.





O processo de criação das leis orçamentárias (Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual) exige a sanção do Chefe do Poder Executivo, conforme disposto tanto na legislação federal quanto na municipal.

O art. 48, inciso II, da Constituição Federal estabelece a competência do Presidente da República para sancionar, entre outras matérias, o "*plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual*". Paralelamente, o art. 22, inciso II, da Lei Orgânica Municipal de Viana (LOMV) define que cabe à Câmara Municipal "apreciar e votar" tais instrumentos, mas sempre com a sanção do Prefeito.

A sanção é juridicamente entendida como a aquiescência do Executivo ao projeto de lei aprovado pelo Legislativo. 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> define sanção como a "*concordância, a aquiescência do Presidente da República a projeto de lei aprovado pelo Legislativo*".

### **3.1.2. Prazo de encaminhamento da LOA**

Assim, analisando este item, estabelece o art. 35, § 2º, 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 do STF, somente se aplicará aos demais entes da federação o princípio da simetria, no caso de existência lei complementar federal dispondo sobre normas gerais, no caso, prazo diverso daquele previsto no § 2º, do art. 35, do ADCT, da Constituição Federal. Na inexistência de lei complementar os Estados-Membros, bem como o Distrito Federal e os Municípios, à luz do princípio da autonomia, poderão dispor sobre a matéria.

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

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





Neste sentido, o § 11, do art. 110, da Lei Orgânica, acrescida pela Emenda à Lei Orgânica nº 08, de 24 de agosto de 2009, estabelece 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.

O Projeto de Lei nº 135/2023 observou o prazo previsto no §11, do art. 110 da Lei Orgânica, ao ter sido encaminhado a Câmara Municipal em 31/10/25, conforme Protocolo nº 2447/2025.

Lado outro, é mister registrar-se que o não cumprimento pelo Prefeito do prazo o seu efetivo cumprimento acarretaria; *i) crime de responsabilidade fiscal (LRF), especialmente se a omissão comprometer o planejamento orçamentário do ente federativo (Executivo e Legislativo, e ainda a administração indireta); ii) caracterizaria ato de improbidade (Lei 8.429/92, art. 11) e; iii) caracterizaria infração político-administrativa (DL 201/67).*

### **3.1.3. Participação popular | processo de elaboração da LOA**

A Procuradoria tem se manifestado em projetos de lei relativos à LOA, PPA e LDO, na sua forma original, da necessidade da participação popular, ao assim se manifestar:

No processo legislativo também se verifica a participação popular através de audiência pública, que se manifesta na fase de discussão do projeto de lei ou nas comissões permanentes (ou temáticas), que em algumas matérias tem exigência constitucional (CF, art. 14) conjugado com regramentos infraconstitucionais, como é o caso da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, cuja exigência se encontra prevista no art. 48 da Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e, bem assim, no art. 44 da Lei nº 10.257/2001 - Estatuto da Cidade. Portanto, verifica-se que a audiência pública é uma obrigatoriedade no processo legislativo de aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias na Câmara Municipal, e não de sua elaboração. Com isso, é forçoso se concluir que os debates em audiência pública poderão ocorrer na Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas, comissão permanente responsável por sua análise de mérito, mesmo depois de deflagrado o seu processo legislativo pelo Prefeito, fato inclusive usual.

Precitada manifestação encontra eco no art. 44 da Lei 10.257/01, denominada de Estatuto da Cidade, referenciado prevê a gestão orçamentária participativa (art. 4º, III, f), conforme disposto no art. 44:

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea "f" do inciso III do art. 4.º desta Lei incluirá a





realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Conforme se verifica da redação do comando legal acima reproduzido, a obrigatoriedade é exclusivamente quanto à aprovação das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) e não quanto à elaboração dessas leis, conforme equivocadamente alguns têm entendido.

Assim, a falta de participação popular decorrente da não realização de audiência pública por parte do Poder Executivo na fase de elaboração do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, não é empecilho para que o Poder Legislativo permita a participação cidadã na discussão dos projetos de lei das referidas peças, consoante entendimento doutrinário.

Portanto, é condição obrigatória para a aprovação pela Câmara Municipal do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária a realização prévia de debates, audiências e consultas públicas, inclusive mediante incentivo, conforme apregoa CRUZ, Flávio, ao se manifestar no sentido de que *"... A transparência da gestão fiscal é tratada na Lei como um princípio de gestão, que tem por finalidade, entre outros aspectos, franquear ao público acesso a informações relativas às atividades financeiras do Estado e deflagrar, de forma clara e previamente estabelecida, os procedimentos necessários à divulgação dessas informações. (...). ... Com relação ao disposto no parágrafo único, deve-se destacar que não basta a realização das audiências públicas, pois a Lei menciona que deverá ser incentivada a participação popular na elaboração do PPA, da LDO e dos Orçamentos"*.

Compulsando-se o processo eletrônico, verifica-se que não constam nos autos os documentos indispensáveis à comprovação da realização de audiência pública prévia à elaboração do Projeto de Lei nº 125/2024 – providência essencial para assegurar a observância do princípio constitucional da participação popular e da transparência na gestão fiscal.

Dentre os documentos ausentes, destacam-se:

- Edital de Convocação da Audiência Pública, com a devida comprovação de publicação;
- Lista de presença dos participantes;
- Ata da Audiência Pública;





- Resolução expedida pela Secretaria Municipal de Saúde, por meio do Conselho Municipal de Saúde, contendo o parecer favorável à proposta da LOA/2025, nos termos da LC nº 141/2012.

Registra-se que compete primordialmente ao Poder Executivo a condução do processo de elaboração das leis orçamentárias, inclusive a coordenação das audiências públicas, por se tratar do ente responsável pelo planejamento e pela execução do orçamento.

Diante disso, recomenda-se que a Câmara Municipal de Viana solicite que o Poder Executivo proceda o imediato envio da documentação elencada, a fim de suprir a lacuna procedimental identificada e assegurar plena conformidade com o art. 44 da Lei nº 10.257/2001 e com as exigências da legislação fiscal pertinente (**Recomendação 01**)

### 3.1.4. Orçamento público | conceito

O orçamento público é caracterizado por possuir uma multiplicidade de aspectos: *político, jurídico, contábil, econômico, financeiro, administrativo*, etc<sup>16</sup>. Sua definição vem com o tempo sofrendo significativas mudanças, cabendo destacar a era inglesa, conhecida por Peel-Gladstone (1840), que para o ministro das finanças (1868/1874):

[...] o orçamento deixou de ser uma simples exposição contábil, sendo apresentado com tal riqueza de bom senso, reflexão e imaginação que adquiriu ... uma posição privilegiada no campo da política econômica e financeira.

No Código de Contabilidade Francês, o orçamento público era definido como a *"lei que fixa a despesa e estima a receita"*<sup>17</sup>, definição que consta a emenda do projeto de lei ora sob exame. Posteriormente se chegou à conclusão, que o orçamento é antes de qualquer coisa, um inventário dos "meios" com os quais o Estado conta para levar a cabo suas tarefas. É, pois, bastante adequado ao orçamento tradicional o rótulo de "Lei de Meios" muito utilizado pelo jargão jurídico.

Modernamente, orçamento público é definido como sendo "uma ferramenta utilizada pelo Governo para planejar a utilização da verba arrecadada com os tributos, essencial para o oferecimento de serviços públicos adequados. Nesse processo, as receitas são estimadas - pois podem sofrer variações de acordo com o andamento da economia - e as despesas, fixadas. Para chegar nesse objetivo, cabe ao Poder Executivo elaborar três leis: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária

<sup>16</sup> GIACOMONI, James. *Orçamento público*. São Paulo: Atlas, 1986, p. 57.

<sup>17</sup> Apud MACHADO JR., José Teixeira. *O orçamento como instrumento de planejamento governamental*. Revista ABOP, 3 (1). Jan/abr. 1977, p. 20.





Anual (LOA); todas a serem posteriormente aprovadas pelo Poder Legislativo da respectiva esfera de poder"<sup>18</sup>

### 3.1.5. Princípios constitucionais orçamentários

Independentemente da definição emprestada ao orçamento público, a sua análise deverá ser restrita a observação de parâmetros estabelecidos pela Carta Política Federal, com vista ao aferimento de sua constitucionalidade. Neste sentido, o §5º do art. 165 da Constituição Cidadã, assim preordena quando aos parâmetros a serem observados para elaboração da LOA, inclusive a alteração recente prevista pela EC 109/2021:

Art. 165 [...]

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

§ 6º - O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º - Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 8º - A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei. (original sem grifo)

§ 9º Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

III - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e

<sup>18</sup> Orçamento público - Portal da transparência. Portaltransparencia.gov.br.

Disponível em: <<https://www.portaltransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/orcamento-publico>>. Acesso em: 10 Feb. 2021.





técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto no § 11 do art. 166. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

(Revogado)

III - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto nos §§ 11 e 12 do art. 166. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito)

§ 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito)

§ 11. O disposto no § 10 deste artigo, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019) (Produção de efeito)

I - subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas e não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais;

II - não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados;

III - aplica-se exclusivamente às despesas primárias discricionárias.

§ 12. Integrará a lei de diretrizes orçamentárias, para o exercício a que se refere e, pelo menos, para os 2 (dois) exercícios subsequentes, anexo com previsão de agregados fiscais e a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na lei orçamentária anual para a continuidade daqueles em andamento. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019) (Produção de efeito)

§ 13. O disposto no inciso III do § 9º e nos §§ 10, 11 e 12 deste artigo aplica-se exclusivamente aos orçamentos fiscal e da seguridade social da União. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019) (Produção de efeito)

§ 14. A lei orçamentária anual poderá conter previsões de despesas para exercícios seguintes, com a especificação dos investimentos plurianuais e daqueles em andamento. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019) (Produção de efeito)

§ 15. A União organizará e manterá registro centralizado de projetos de investimento contendo, por Estado ou Distrito Federal, pelo menos, análises de viabilidade, estimativas de custos e informações sobre a execução física e financeira. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019) (Produção de efeito)

§ 16. As leis de que trata este artigo devem observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos no § 16 do art. 37 desta Constituição. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)





Alguns aspectos são necessários serem abordados no presente parecer, quanto a observância dos parâmetros estabelecidos no comando constitucional retro transcrito, querendo destacar os seguintes: *a) abertura de crédito adicional, limite, autorização e previsão; b) princípio da atualização monetária do orçamento; c) firmatura de convênio mediante lei específica; d) entidades subvencionadas pelo poder público e a necessidade de estar elencada na LOA; e) medidas necessárias para manutenção do controle financeiro; f) observância do limite mínimo constitucional para a educação; g) observância do limite mínimo constitucional para a saúde; g) limite constitucional com gasto de pessoal; e; h) ausência de previsão das emendas individuais impositivas e a compatibilidade com a LDO.*

### **3.1.5.1. Abertura de crédito adicional | limite | autorização | previsão**

O primeiro deles é quanto a redação contida no art. 4º, incisos I, II, III e IV, do Projeto de Lei nº 135/2024, quando assim estabelece:

Art.4º. Ficam os Poderes Executivo e Legislativo, autorizados a:

I - suplementar as dotações até o limite de 30% (trinta por cento) do Orçamento Global, para reforço de dotações orçamentárias consignadas, utilizando recursos provenientes de anulação total e, ou parcial de dotações orçamentárias, conforme artigo 43, § 1º, inc III da Lei Federal 4.320/1964;

II - suplementar as dotações à conta de recursos de excesso de arrecadação, nos termos do artigo 43, §1º, II e §§3º e 4º da Lei Federal nº. 4.320/1964;

III - suplementar as dotações à conta de superávit financeiro em balanço patrimonial do exercício de exercícios anteriores, nos termos do artigo 43, § 1º, I e § 2º da Lei Federal nº. 4.320/1964;

IV - suplementar as dotações, com objetivo de atender ao pagamento de despesas com:

a) amortização e encargos da dívida;

b) pessoal e encargos sociais, mediante a utilização de recursos provenientes da anulação de dotações consignadas no mesmo grupo de despesa, desde que mantido o mesmo diante da ausência de contemplação das emendas individuais valor aprovado para cada Poder.

V – anular a reserva de contingência até o seu total, para utilizá-la como fonte de recursos para abertura de créditos suplementares;

VI - suplementar à conta do produto de operação de crédito autorizada, em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-la, conforme inciso IV, § 1º, do artigo 43 da Lei Federal n.º 4.320/1964

VII - suplementar dentro do mesmo projeto, fonte e grupo das despesas.

Parágrafo único. Não serão abatidas do limite do saldo elencado no inciso I deste artigo, as suplementações que ocorrerem dentro da mesma Secretaria.





Neste sentido, o art. 29 da Carta Política Federal estabelece que "O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, **atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição**, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:".

Assim, dentre os princípios constitucionais que faz remissão o legislador constitucional originário, que para o caso vertente são os princípios orçamentários<sup>19</sup>, destaca-se o previsto no § 8º do art. 165, que assim preordena:

Art. 165 [...]

§ 8º A lei orçamentária anual **não conterà dispositivo estranho** à previsão da receita e à fixação da despesa, **não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita**, nos termos da lei.

Esse princípio é denominado de *princípio da exclusividade*, que é considerado mais como uma regra de técnica legislativa, definida por SILVA, Sebastião Sant'Anna e.<sup>20</sup>, quando assim se manifesta que a "A lei orçamentária deverá conter apenas matéria financeira, excluindo-se dela qualquer dispositivo estranho à estimativa da receita e à fixação da despesa para o próximo exercício." Inclusive, desde a primeira República, devido a falta de disposições disciplinadoras, a lei orçamentária incluía matérias estranhas, rotuladas pelos tratadistas de "caudas orçamentárias", levando RUI BARBOSA a chamar esse tipo de orçamento de "rabilongos".<sup>21</sup> Assim, a autorização para abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito é uma exceção aos dispositivos estranhos, conforme se verifica da própria redação do § 8º.

Ainda quanto a abertura de créditos adicionais suplementares, os arts. 41, inciso II, 42 e 43, § 1º, inciso III e 46 da Lei 4.320/64, assim preordenam:

Art. 41. Os **créditos adicionais** classificam-se em:

I - **suplementares, os destinados a reforço** de dotação orçamentária;

42. Os **créditos suplementares** e especiais **serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.**

Art. 43. A abertura dos **créditos suplementares** e especiais **depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.**

<sup>19</sup> Os princípios são normas gerais que, pela sua relevância, abrangência e valor intrínseco, fundamentam o sistema jurídico. Permitem a interpretação de situações concretas com base nos fins a que se destinam a norma. *Desde seus primórdios, a instituição orçamentária foi cercada de uma série de princípios e regras com a finalidade de aumentar-lhe a consistência no cumprimento de sua principal finalidade política: auxiliar o controle parlamentar sobre o governo.* (destaques da Procuradoria e Consultoria Jurídica)

<sup>20</sup> Os *princípios orçamentários*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1962, p. 31.

<sup>21</sup> Através de uma lei orçamentária foi alterado o processo de ação de desquite.





§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;

Art. 46. O ato que **abrir crédito adicional indicará a importância, a espécie do mesmo e a classificação** da despesa, até onde fôr possível.

O inciso V, do art. 167 da Constituição Federal, estabelece que:

Art. 167. São vedados:

V - a abertura de *crédito suplementar* ou especial *sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes*;

Sobre o assunto MACHADO JR., J. Teixeira/REIS, Heraldo da Costa<sup>22</sup>, preleciona que:

A autorização legislativa para abertura de créditos suplementares pode ser dada, como vimos ao comentar o art. 7º, e o art. 42, na própria lei de orçamento, até determinada importância fixada diretamente na Lei 4.320, pois não podem haver créditos ilimitados. A fixação pode ser feita em valor absoluto (tantas unidades monetárias) ou em percentual sobre o total do orçamento aprovado ou outro parâmetro qualquer.

A autorização de créditos especiais será feita em lei própria. Com isso se salvaguarda o princípio da prévia autorização e evita-se o abuso pelo Executivo de abertura de créditos suplementares e especiais.

A abertura dos créditos especiais e suplementares deve ser precedida de exposição justificativa e depende de existência e da indicação de recursos disponíveis e descomprometidos para acorrer à despesa. (sem grifo do original)

Conforme se verifica, a abertura de crédito adicional suplementar se destina ao reforço de dotações orçamentárias (art. 41, I), que serão autorizados por lei e abertos por decreto do Poder Executivo (art. 42), e dependerão da existência de recursos disponíveis, precedida de justificativa (art. 43, *caput*), com a indicação do valor do crédito a ser aberto (art. 46).

A autorização legislativa para abertura de crédito adicional (especial ou suplementar) poderá constar da *própria lei orçamentária*, ou de lei específica, sendo aquela o caso ver-tente.

Assim, pretende o Prefeito a abertura de crédito adicional suplementar até o limite de 30% (trinta por cento), cujos recursos serão oriundos da anulação parcial ou total de dotações orçamentárias, atendendo assim ao disposto no art. 43, § 1º, III da Lei nº 4.320/64

<sup>22</sup> A Lei 4.320 Comentada. 30 ed. Rio de Janeiro: IABM, 2000/2001, p. 106.





e, com mais razão, o inciso V, do art. 167, da Carta Política Federal, que veda a concessão de créditos ilimitados.

O limite de 30% (trinta por cento) se encontra perfeitamente adequado àquele previsto no art. 41 da Lei 3.413/24, que trata da LDO para o Exercício de 2025, conforme segue redação abaixo:

Art. 40. Observado o disposto no inciso V do art. 167, da Constituição Federal, o Poder Executivo e o Poder Legislativo poderão suplementar as dotações até o **limite de 30% (trinta por cento)** do orçamento global, para reforço de dotações orçamentárias consignadas para o exercício de 2024.

Neste sentido, o art. 29 da Carta Política Federal estabelece que "O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, **atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição**, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:".

Assim, dentre os princípios constitucionais que faz remissão o legislador constitucional originário, que para o caso vertente são os princípios orçamentários<sup>23</sup>, destaca-se o previsto no § 8º do art. 165, que assim preordena:

Art. 165 [...]

§ 8º A lei orçamentária anual **não conterà dispositivo estranho** à previsão da receita e à fixação da despesa, **não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita**, nos termos da lei.

Esse princípio é denominado de *princípio da exclusividade*, que é considerado mais como uma regra de técnica legislativa, definida por SILVA, Sebastião Sant'Anna e.<sup>24</sup>, quando assim se manifesta que a "A lei orçamentária deverá conter apenas matéria financeira, excluindo-se dela qualquer dispositivo estranho à estimativa da receita e à fixação da despesa para o próximo exercício."

Inclusive, desde a primeira República, devido a falta de disposições disciplinadoras, a lei orçamentária incluía matérias estranhas, rotuladas pelos tratadistas de "caudas orçamentárias", levando RUI BARBOSA a chamar esse tipo de orçamento de "rabilongos".<sup>25</sup>

<sup>23</sup> Os princípios são normas gerais que, pela sua relevância, abrangência e valor intrínseco, fundamentam o sistema jurídico. Permitem a interpretação de situações concretas com base nos fins a que se destinam a norma. *Desde seus primórdios, a instituição orçamentária foi cercada de uma série de princípios e regras com a finalidade de aumentar-lhe a consistência no cumprimento de sua principal finalidade política: auxiliar o controle parlamentar sobre o governo.* (destaques da Procuradoria e Consultoria Jurídica)

<sup>24</sup> *Os princípios orçamentários.* Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1962, p. 31.

<sup>25</sup> Através de uma lei orçamentária foi alterado o processo de ação de desquite.





Assim, a autorização para abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito é uma exceção aos dispositivos estranhos, conforme se verifica da própria redação do § 8º, que é o *princípio da exclusividade orçamentária*.

Ainda quanto a abertura de créditos adicionais suplementares, os arts. 41, II, 42 e 43, § 1º, III e 46 da Lei 4.320/64, assim preordenam:

Art. 41. Os **créditos adicionais** classificam-se em:

I - **suplementares, os destinados a refôrço** de dotação orçamentária;

42. Os **créditos suplementares** e especiais **serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo**.

Art. 43. A abertura dos **créditos suplementares** e especiais **depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa**.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, **autorizados em Lei**;

Art. 46. O ato que **abrir crédito adicional indicará a importância, a espécie do mesmo e a classificação** da despesa, até onde fôr possível.

O inciso V, do art. 167 da Carta Federal, estabelece que:

Art. 167. São vedados:

V - a abertura de **crédito suplementar** ou especial **sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes**;

Sobre o assunto MACHADO JR., J. Teixeira/REIS, Heraldo da Costa<sup>26</sup>, preleciona que:

A autorização legislativa para abertura de créditos suplementares pode ser dada, como vimos ao comentar o art. 7º, e o art. 42, na própria lei de orçamento, até determinada importância fixada diretamente na Lei 4.320, pois não podem haver créditos ilimitados. A fixação pode ser feita em valor absoluto (tantas unidades monetárias) ou em percentual sobre o total do orçamento aprovado ou outro parâmetro qualquer.

A autorização de créditos especiais será feita em lei própria. Com isso se salvaguarda o princípio da prévia autorização e evita-se o abuso pelo Executivo de abertura de créditos suplementares e especiais.

<sup>26</sup> A Lei 4.320 Comentada. 30 ed. Rio de Janeiro: IABM, 2000/2001, p. 106.





A abertura dos créditos especiais e suplementares deve ser precedida de exposição justificativa e depende de existência e da indicação de recursos disponíveis e descomprometidos para acorrer à despesa. (sem grifo do original)

Conforme se verifica, a abertura de crédito adicional suplementar se destina ao reforço de dotações orçamentárias (art. 41, I), que serão autorizados por lei e abertos por decreto do Poder Executivo (art. 42), e dependerão da existência de recursos disponíveis, precedida de justificativa (art. 43, caput), com a indicação do valor do crédito a ser aberto (art. 46). A autorização legislativa para abertura de crédito adicional (especial ou suplementar) poderá constar da própria lei orçamentária, ou de lei específica, sendo aquela o caso vertente.

Assim, pretende o Prefeito a abertura de crédito adicional suplementar até o limite de 30% (trinta por cento), cujos recursos serão oriundos da anulação parcial ou total de dotações orçamentárias, atendendo assim ao disposto no art. 43, § 1º, inciso III da Lei nº 4.320/64 e, com mais razão, o inciso V, do art. 167, da Carta Política Federal, que veda a concessão de créditos ilimitados.

O limite de 30% (trinta por cento) se encontra perfeitamente adequado àquele previsto no art. 41 da Lei 3.475, de 21 de agosto de 2025, que trata da LDO para o Exercício de 2025, conforme segue redação abaixo:

Art. 40. Observado o disposto no inciso V do art. 167, da Constituição Federal, o Poder Executivo e o Poder Legislativo poderão suplementar as dotações até o limite de 30% (trinta por cento) do orçamento global, para reforço de dotações orçamentárias consignadas para o exercício de 2026.

É fundamental iniciar esta justificativa ressaltando que a redação proposta para o art. 4º do Projeto de Lei Orçamentária, notadamente seu parágrafo único, guarda estrita legalidade e conformidade com a autorização concedida pelo art. 41 da Lei nº 3.475/2025 (LDO/2026). A flexibilidade orçamentária ali prevista é um instrumento legítimo da gestão.

O ponto nevrálgico, contudo, não reside na legalidade do ato, mas na sua transparência. Atualmente, o acompanhamento dessas alterações pelo Poder Legislativo é um trabalho reativo e fragmentado, dependente da análise individual de inúmeros decretos. Esta sistemática dificulta a visão consolidada e o exercício pleno da fiscalização.

Nesse sentido, a presente sugestão de emenda visa aperfeiçoar o dispositivo para alinhá-lo de forma mais robusta ao Princípio da Transparência, que norteia todos os atos da





Administração Pública e do qual este Poder Legislativo é o principal guardião e fiscalizador.

A proposta consiste em uma alteração simples na forma do art. 4º, desdobrando seu parágrafo único em dois.

O **primeiro parágrafo** manteria intacta a autorização para remanejamentos intra-secretarias, conforme a LDO. O **segundo**, por sua vez, instituiria a obrigação da publicidade qualificada, determinando que o Poder Executivo apresente um relatório bimestral detalhado das alterações orçamentárias.

O ponto central desta alteração é a criação de um quadro-resumo de destaque que evidencie, de forma clara e inequívoca, os remanejamentos que resultam na anulação de dotações de Investimentos para reforçar despesas de Custeio.

Reitera-se: esta medida não proíbe a prática, que em certas circunstâncias pode ser necessária. Ela, no entanto, gera um custo político e de imagem para o gestor que opta por sacrificar o futuro (investimentos) para cobrir despesas do presente (custeio), obrigando-o a dar publicidade a uma decisão que, embora legal, tem profundo impacto no planejamento de longo prazo da municipalidade. Trata-se de fornecer a este Parlamento a ferramenta adequada para cumprir seu dever constitucional de fiscalizar. (**Sugestão nº 01**)

Segue uma alteração:

Art. 4º .....

§1º Não serão abatidas do limite estabelecido no inciso I deste artigo, as suplementações que ocorrerem dentro da mesma Secretaria. (redação mantida do original)

§ 2º O Poder Executivo publicará, como anexo ao Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), um demonstrativo bimestral de todos os créditos suplementares abertos por anulação de dotações, contendo, no mínimo:

a) a especificação da dotação anulada e da dotação suplementada, por unidade orçamentária, função, subfunção, programa, projeto/atividade e grupo de natureza de despesa;

b) o quadro-resumo destacando os remanejamentos que resultaram na anulação de despesas de investimento para reforço de despesas de custeio.

### 3.1.5.2. Princípio da atualização monetária no orçamento





O art. 5º do Projeto de Lei nº 135/2024 se encontra assim disposto:

Art.5º. Os valores orçamentários poderão ser atualizados monetariamente pela variação do **IPCA-GV** entre os meses de julho a dezembro de 2025 ou outro índice que vier a ser adotado pelo Governo Federal, caso a variação medida no último semestre do exercício de 2024 seja superior a 10% (dez por cento).

A análise do art. 5º do projeto de lei revela uma intenção lógica e prudente: criar uma cláusula de salvaguarda para proteger a execução orçamentária de um cenário de descontrole inflacionário. A ideia de um "gatilho" que permita a atualização monetária geral do orçamento é um mecanismo de boa governança para evitar que a lei se torne uma peça de ficção diante de uma alta abrupta de preços.

Contudo, apesar da boa intenção, a redação atual apresenta problemas técnicos e ambiguidades graves que, na prática, tornam o artigo juridicamente frágil e de difícil aplicação.

O principal vício de redação está na definição do índice de correção. O termo "IPCA-GV" é inexistente no sistema econômico brasileiro, sendo uma fusão incorreta entre o IPCA, que é o índice oficial de inflação medido pelo IBGE, e a sigla "GV" da qual se intui tratar-se da Fundação Getúlio Vargas (FGV), que apura outros indicadores, como o IGP-M. **Essa ambiguidade, por si só, já é um vício gravíssimo que abre margem para questionamentos judiciais sobre qual indicador aplicar.**

A situação é agravada pela expressão seguinte: "ou outro índice que vier a ser adotado pelo Governo Federal". Esta parte aumenta a insegurança jurídica, pois o termo "adotado" é vago e concede uma discricionariedade excessiva ao gestor local para escolher um índice que lhe seja mais conveniente, o que fere o princípio da legalidade estrita que deve nortear a lei orçamentária.

É importante notar que o gatilho de 10% de inflação em um único semestre configura um cenário econômico catastrófico, o que torna a precisão da norma ainda mais crucial.

Em uma emergência como essa, a lei não pode dar margem a dúvidas. Por fim, a expressão "poderão ser atualizados" corretamente estabelece que, mesmo com o gatilho disparado, a atualização é uma faculdade do gestor, e não um dever.

Para corrigir essas falhas e preservar a intenção original do artigo, garantindo-lhe eficácia e segurança jurídica, sugere-se uma nova redação que seja clara, objetiva e que utilize um índice oficial e inequívoco. **(Recomendação 02)**

Neste caso há necessidade de emenda modificativa, conforme segue.





## EMENDA MODIFICATIVA AO ART. 5º

Dê-se a seguinte redação ao art. 5º do Projeto de Lei nº 135 de 2025:

Art. 5º Caso a variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ultrapasse 10% (dez por cento) no período de julho a dezembro de 2024, fica o Poder Executivo autorizado a promover a atualização monetária dos valores de receitas e despesas constantes desta Lei, utilizando como limite o percentual exato da variação apurada no referido período.

### 3.1.5.3. Firmatura de convênio | lei específica

O art. 6º do Projeto de Lei nº 135/2024 se encontra assim disposto:

Art.6º Mediante lei específica, o Poder Executivo poderá firmar convênio com organizações sociais, para desenvolvimento de programas prioritários nas áreas da educação, cultura, saúde, saneamento, assistência social, agropecuária, habitação, agricultura, segurança e transporte.

Parágrafo único. Ficam os Poderes Legislativo, Executivo e Autarquia Municipal autorizados, a filiar-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 legiferante

Apenas para aprimoramento da técnica legislativa do projeto de lei, sem alterar o mérito das autorizações concedidas, sugere-se as seguintes emendas, modificativa e aditiva, respectivamente. **(Recomendação 03)**

### Emenda Modificativa

Dê-se ao art. 6º do Projeto de Lei nº 135 de 2025 a seguinte redação:

Art. 6º Mediante lei específica, o Poder Executivo poderá firmar convênio com organizações sociais, para o desenvolvimento de programas prioritários nas áreas da educação, cultura, saúde, saneamento, assistência social, agropecuária, habitação, agricultura, segurança e transporte.

Inclua-se no Projeto de Lei nº 135 de 2025 o art. 7º, com a seguinte redação:

Art. 7º Ficam os Poderes Legislativo, Executivo e a Autarquia Municipal autorizados a filiar-se a entidades ou associações de





âmbito estadual e nacional que promovam o seu fortalecimento institucional e o aperfeiçoamento de suas atividades.

A separação do caput e do parágrafo único do atual art. 6º em dois artigos distintos garante que cada dispositivo trate de um único tema, em conformidade com as diretrizes da Lei Complementar nº 95/1998.

Essa medida resulta em uma lei mais clara, organizada e de fácil interpretação, tanto para o gestor público quanto para os órgãos de controle e para o cidadão, preservando integralmente o conteúdo e a intenção de ambas as importantes autorizações para a administração pública.

### **3.1.5.4. Entidades subvencionadas pelo Poder Público | Necessidade de estar elencada na LOA**

O art. 7º dispõe que:

Art.7º As entidades autorizadas por esta Lei a receberem transferências a título de subvenções sociais, contribuições correntes e auxílios, no exercício 2026, são as constantes do Anexo I desta Lei.

Neste sentido, dispõe o art. 16 da Lei 4.320/64, preordena:

Art. 16. Fundamentalmente e nos limites das possibilidades financeiras, a concessão de subvenções sociais visará a prestação de serviços essenciais de **assistência social, médica e educacional**, sempre que a suplementação de recursos de origem privada aplicados a esses objetivos, revelar-se mais econômica.

O art. 7º do projeto de lei reveste-se de fundamental importância e sua redação mostra-se tecnicamente adequada. Ao determinar que as entidades autorizadas a receber transferências a título de subvenções, contribuições ou auxílios são aquelas constantes de um anexo específico, o dispositivo instrumentaliza de maneira exemplar os princípios constitucionais da Legalidade Estrita e da Publicidade.

Com efeito, a medida impede a concessão de repasses discricionários ao longo do exercício, garantindo que a alocação de recursos seja transparente e previamente definida em lei. Neste sentido, a norma está em perfeita consonância com o que preceitua o Art. 16 da Lei nº 4.320/1964, que estabelece a finalidade das subvenções sociais como a suplementação de recursos privados para a prestação de serviços essenciais, desde que mais econômica para o Estado.





Ademais, como consequência direta da natureza pública dos recursos transferidos, as entidades beneficiadas submetem-se, de forma inafastável, ao dever de prestar contas. Tais verbas permanecem sob o escrutínio dos órgãos de controle interno do Poder Executivo, do controle externo a cargo do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas, e, ainda, do Ministério Público, especialmente no que tange à fiscalização das fundações.

Diante do exposto, conclui-se que o art. 7º está em plena conformidade com o ordenamento jurídico vigente, alinhando-se às mais rigorosas práticas de transparência, controle e responsabilidade na gestão do erário.

### **3.1.5.5. Medidas necessárias para manutenção do controle financeiro**

A LRF nos comandos legais adiantes transcritos estabelece que:

Art. 1º [...] §1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Este comando acrescido no disposto no arts. 4º, 6º e 50 da LRF formam o arcabouço jurídico da responsabilização pelo Poder Executivo quanto a adoção de ações necessárias ao equilíbrio das contas públicas e à manutenção da sustentabilidade fiscal.

### **3.2.5.6. Observância do limite mínimo constitucional | educação**

Outros princípios deverão ser observados na proposta orçamentária. Agora em fiel observância ao art. 212, *caput*, da Carta Política Federal que estabelece que:

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os **Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo**, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Para o exercício de 2026, o Projeto de Lei Orçamentária estima um orçamento global para o Município de Viana no montante de R\$ 500.050.753,04.

Utilizando-se este valor como base de cálculo para a aplicação do percentual mínimo, chega-se a um montante de R\$ 125.012.688,26 (cento e vinte e cinco milhões, doze mil, seiscentos e oitenta e oito reais e vinte e seis centavos), que representa o piso constitucional de 25% a ser investido em educação.





Por sua vez, a proposta orçamentária destina à Secretaria Municipal de Educação a dotação de R\$ 157.833.396,06 (cento e cinquenta e sete milhões, oitocentos e trinta e três mil, trezentos e noventa e seis reais e seis centavos).

Ao confrontar o valor orçado com o mínimo exigido, constata-se que a proposta não apenas atende, mas supera em aproximadamente R\$ 32,8 milhões o piso estabelecido pelo Art. 212 da Constituição Federal, demonstrando, neste quesito, total conformidade com a Carta Magna.

Ressalva-se, por rigor técnico, que a base de cálculo constitucional (receita de impostos e transferências) é, por vezes, inferior ao orçamento global. Contudo, a expressiva margem de segurança observada na dotação proposta para a educação confere robustez ao cumprimento do preceito constitucional, afastando quaisquer dúvidas quanto à sua observância.

### **3.2.5.7. Observância do limite mínimo constitucional | saúde**

De modo análogo, a proposta orçamentária deve ser analisada à luz do piso constitucional para a saúde. A Emenda Constitucional nº 86, de 2015, ao regulamentar o Art. 198 da Constituição Federal, estabeleceu que os Municípios devem aplicar anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam o art. 158 e a alínea "b" do inciso I do caput e o § 3º do art. 159, todos da Carta Magna.

Considerando o orçamento global previsto para 2026, no valor de R\$ 500.050.753,04, o montante mínimo correspondente ao piso de 15% totaliza R\$ 75.007.612,96 (setenta e cinco milhões, sete mil, seiscentos e doze reais e noventa e seis centavos).

A proposta legislativa em análise, por sua vez, contempla para o Fundo Municipal de Saúde a dotação de R\$ 81.245.354,12 (oitenta e um milhões, duzentos e quarenta e cinco mil, trezentos e cinquenta e quatro reais e doze centavos).

Desta forma, ao confrontar a dotação prevista com o piso constitucional, verifica-se que o projeto de lei cumpre a exigência, destinando à saúde um valor superior em aproximadamente R\$ 6,2 milhões ao mínimo obrigatório.

Assim como na análise da educação, reitera-se que a base de cálculo técnica (receita de impostos e transferências constitucionais) pode variar em relação ao orçamento global. Contudo, a margem positiva observada na dotação para a saúde confere robusta segurança quanto ao pleno atendimento da norma constitucional.





### 3.2.5.8. Gastos com pessoal | limite constitucional

Relativo aos gastos com pessoal dos Municípios, estabelece o art. 19, inciso III, da LRF, em cumprimento ao art. 169, caput, da Constituição Federal, que:

Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

III – Municípios: 60% (sessenta por cento)

Para o cálculo, nos ensina WANDER, Luiz<sup>27</sup>, “No âmbito do município, a Receita Corrente Líquida é obtida pelo somatório das receitas correntes de todos os órgãos, inclusive daqueles que possuem autonomia administrativa e financeira, excluídas apenas as contribuições dos servidores para o sistema próprio de previdência e assistência social, se houver, e as compensações previstas no artigo 201, § 9º, da Constituição Federal, ou seja, os valores que o município vier a receber de outros sistemas políticos de previdência (INSS, por exemplo) a título de compensação de aposentadoria por ele concedidas a servidores que no passado contribuía para esses sistemas.”

Informa o Prefeito na mensagem ao Projeto de Lei nº 135/2024, que o limite de pessoal estará no valor total dos gastos de pessoal no Município, nele se incluindo os servidores estatutários efetivos, cargos eletivos e encargos sociais perfaz o valor de **R\$ 218.406.447,94** (duzentos e dezoito milhões quatrocentos e seis mil quatrocentos e quarenta e sete reais noventa e quatro centavos) perfazendo 43,81% (quarenta e três vírgula oitenta e um por cento) do total do orçamento)

Portanto, menor que o limite infraconstitucional previsto para gasto de pessoal.

### 3.2.5.9. Observância as normas infraconstitucionais | LRF e LF 4.320/64

- **Anexos de Metas e Riscos Fiscais.**

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 5º, estabelece que o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) será instruído com o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais. O primeiro define as metas de resultado primário e nominal e o montante da dívida pública para os três exercícios seguintes. O segundo avalia os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas.

<sup>27</sup> LRF Fácil: Guia Contábil da Lei de Responsabilidade Fiscal. 5. ed. Brasília: CFC, 2003, v. 1, p. 21.





Embora esses anexos sejam parte integrante da LDO, a Lei Orçamentária Anual (LOA) deve ser elaborada em total compatibilidade com as metas e prioridades neles estabelecidas. A análise do Projeto de Lei nº 135/2024 pressupõe, portanto, que as receitas estimadas e as despesas fixadas estão alinhadas com as metas fiscais vigentes para o exercício de 2026, conforme definido na LDO. A coerência entre esses instrumentos é condição essencial para a validade e a eficácia do planejamento orçamentário.

- **Arts. 26 a 33 da Lei nº 4.320/64 (Créditos Adicionais)**

A Lei nº 4.320/1964, em seus artigos 26 a 33, disciplina a abertura de créditos adicionais (suplementares, especiais e extraordinários), que são os instrumentos utilizados para autorizar despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na lei orçamentária.

É prática comum e salutar que a própria LOA contenha um dispositivo autorizando o Poder Executivo a abrir, durante o exercício, créditos suplementares até um determinado limite percentual do total da despesa fixada. Essa autorização prévia confere flexibilidade e agilidade à gestão orçamentária, permitindo o remanejamento de recursos para atender a necessidades dinâmicas, sem a necessidade de aprovar uma nova lei para cada ajuste.

### **3.2.5.10. Ausência de previsão das emendas individuais impositivas | compatibilidade das leis orçamentárias**

A Carta Política Federal prevê que as alterações e emendas à LDO e à LOA só podem ser aprovadas caso sejam compatíveis com o PPA (art. 166, § 3º, I, e art. 166, § 4º), dispondo que:

Art. 166. [...]

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

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

§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias **não poderão ser aprovadas quando incompatíveis** com o plano plurianual.

Conforme se infere do comando constitucional orçamentário retro transcrito, o PPA, LDO e LOA são instrumentos de planejamento da Administração Pública que guardam integração e/ou compatibilidades entre si. Assim, o PPA é o principal instrumento de planejamento orçamentário, uma vez que a LDO e a LOA devem respeitar o que é determinado no PPA. Ou seja, o PPA é a ferramenta de gestão, para a qual a LDO e a LOA devem estar alinhadas com perspectivas estratégicas, viabilizadas pela integração entre



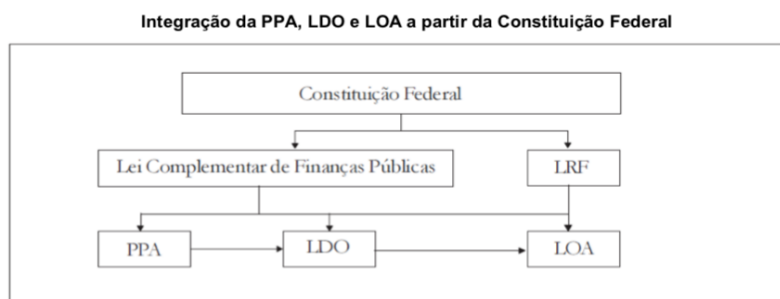


elas, observando ainda as limitações impostas pela LRF. Em termos mais práticos, a LDO serve como elo entre o que preceitua o PPA e a LOA.

Neste sentido, para PROCOPIUCK, Mario [et al]<sup>28</sup>

[...] a LDO constitui o elo entre o PPA e a LOA, compatibilizando as diretrizes do PPA à estimativa das disponibilidades financeiras para determinado exercício financeiro. Ainda, na relação entre esses instrumentos normativos de planejamento e orçamento, conforme definido no § 4º do art. 165 da CF, os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na CF deverão ser elaborados em consonância com o PPA.

Na figura abaixo<sup>29</sup> podemos verificar a integração entre as leis orçamentárias e a LRF:



Fonte: Procopiuk et. al. (2007, p.404)

Ainda fazendo remissão a PROCOPIUCK:

Assim, a Constituição Federal determina através de Lei Complementar de Finanças Públicas, conforme previsão em seus artigos 163, 165, e outros, e também através da LRF (especificamente no art. 169), os parâmetros do PPA, da LDO e da LOA. Da mesma forma, pode-se observar que, uma vez estabelecido o PPA, este direciona a LDO, que é o elo entre o PPA e a LOA, e a LDO, por sua vez, direciona a LOA.

Observando o gráfico de forma contrária, pode-se verificar que a LOA deve respeitar a LDO; a LDO deve respeitar o PPA; e todos estes elementos orçamentários estão delimitados diretamente pela LRF e por Lei Complementar, e por último, estão delimitados indiretamente, no topo, pela Constituição Federal.

Entretanto, o Projeto de Lei nº 135/2024 não contempla comando legal acerca das *emendas individuais dos vereadores, denominadas de emendas compulsórias*, que têm previsão no art.

<sup>28</sup> O Plano Plurianual Municipal no Sistema de Planejamento e Orçamento Brasileiro. Revista do Serviço Público, Brasília: vol. 58 (4), p. 397-415, Out./Dez. 2007, p. 403.

<sup>29</sup> [http://uniesp.edu.br/sites/\\_biblioteca/revistas/20170728105408.pdf](http://uniesp.edu.br/sites/_biblioteca/revistas/20170728105408.pdf)





111, § 8º, da LOMV, alterado pela **Emenda à Lei Orgânica nº 20**, de 27 de março de 2024, que majorou o valor para R\$ 200.000,00.

Robora desta assertiva o disposto no art. 2º, §§2º e 3º, da Lei 3.475/25 (Lei de Diretrizes Orçamentárias/2026), com a seguinte redação:

Art. 2º As prioridades e metas para o exercício financeiro de 2026 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.

§ 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.

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

A presente emenda aditiva visa sanar uma grave omissão do Projeto de Lei nº 135/2025 (LOA/2026), que o torna incompatível com a legislação hierarquicamente superior que rege a matéria.

A Lei Orgânica Municipal, em seu art. 111, § 8º, consagrou a figura da emenda individual impositiva, garantindo ao Poder Legislativo uma participação mais efetiva na alocação dos recursos públicos. Para dar eficácia a esse dispositivo, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2026 (Lei nº 3.475/2025) determinou, de forma inequívoca, que a Lei Orçamentária Anual deveria conter a previsão para a execução de tais emendas.

Ocorre que o Projeto de Lei nº 135/2025, ao se omitir completamente sobre o tema, cria um vácuo normativo que inviabiliza o cumprimento de uma obrigação constitucional e legal. A LOA não pode ser um instrumento passivo; ela deve conter os artigos e mecanismos necessários para dar vida às determinações da LDO e da Lei Orgânica.

A ausência de um artigo que discipline a forma de execução das emendas impositivas não é uma mera falha formal, mas um vício material que compromete a legalidade de todo o projeto.





Portanto, a inclusão do artigo proposto por esta emenda não é uma opção, mas uma imposição legal para adequar o orçamento às normas vigentes, garantindo a prerrogativa deste Parlamento e o correto planejamento da execução orçamentária. **(Recomendação 04)**

#### EMENDA ADITIVA AO PROJETO DE LEI Nº 135/2025

Fica acrescido ao Projeto de Lei nº 135/2025 o seguinte artigo, renumerando-se os demais:

Art. 9º Para fins de atendimento ao disposto no art. 111, § 8º, da Lei Orgânica Municipal e na Lei nº 3.475, de 21 de agosto de 2025 a execução das emendas individuais impositivas ao projeto de lei orçamentária observará o disposto neste artigo.

§ 1º As programações orçamentárias decorrentes de emendas individuais impositivas serão detalhadas no nível de elemento de despesa, identificadas por fonte de recurso específica e não poderão ser objeto de remanejamento, transposição ou transferência de finalidade pelo Poder Executivo.

§ 2º A execução orçamentária e financeira das programações de que trata este artigo é obrigatória, respeitados os cronogramas de desembolso, e não será objeto de limitação de empenho que possa frustrar o seu cumprimento, exceto na hipótese de insuficiência de recursos financeiros decorrente de queda de arrecadação, aplicando-se, nesse caso, os mesmos critérios de contingenciamento utilizados para o conjunto das despesas discricionárias.

§ 3º Na ocorrência de impedimento de ordem técnica ou jurídica que inviabilize a execução da despesa aprovada pela emenda, o Poder Executivo comunicará o fato ao Poder Legislativo e ao autor da emenda no prazo de 30 (trinta) dias, que poderá indicar o remanejamento da programação para outra finalidade dentro da mesma unidade orçamentária.

Concluída a análise, verifica-se que o Projeto de Lei nº 135/2025, embora demonstre alinhamento geral com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, contém um vício de legalidade insanável em sua redação original.

A omissão de qualquer dispositivo que discipline a execução das emendas individuais impositivas representa um descumprimento direto do art. 111, § 8º, da Lei Orgânica Municipal e da Lei nº 3.475/2025 (LDO/2026), o que impede sua aprovação na forma como foi apresentado.





Registra-se, por outro lado, que a proposição foi protocolada nesta Casa Legislativa dentro do prazo regimental de 31 de outubro.

Diante do vício material apontado, recomenda-se a devolução do projeto ao Poder Executivo para as devidas correções ou a sua adequação por meio de emendas em plenário, a fim de garantir sua plena conformidade com o ordenamento jurídico vigente.

Diante do vício material apontado, recomenda-se a devolução do projeto ao Poder Executivo para as devidas correções ou, alternativamente, a sua adequação por meio de emendas em plenário, a fim de garantir sua plena conformidade com o ordenamento jurídico vigente.

É imperativo registrar que esta não é uma falha isolada. **A mesma omissão foi verificada no projeto de lei orçamentária do exercício anterior**, o que demonstra a reincidência do Poder Executivo no descumprimento de um comando expresso da Lei Orgânica e da Lei de Diretrizes Orçamentárias. A correção do vício por esta Casa Legislativa, ano após ano, não pode ser interpretada como uma anuência com o erro.

Nesse sentido, e em caráter preventivo e pedagógico, sugere-se que, caso a falha se repita na proposta orçamentária para o exercício de 2027, esta Casa Legislativa adote uma postura mais rigorosa, recomendando-se, desde já, a **devolução imediata e sumária** do projeto ao Poder Executivo, sem a sua adequação por emendas em plenário, por vício de inconstitucionalidade insanável nesta seara legislativa. **(Recomendação 05)**

### 3.2. Técnica legislativa

Assim, para KILDARE, Gonçalves Carvalho:<sup>30</sup>

A palavra técnica legislativa consiste no modo correto de elaborar as leis, de forma a orná-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.

Por sua vez, FREIRE, Natália Miranda<sup>31</sup>, ao asseverar que a técnica do processo legislativo se incorpora a técnica legislativa à ciência do Direito, segundo o qual *"não se caracteriza tão só como arte ou como técnica, mas, transcendendo os limites empíricos da mera redação de textos legais e regulamentares, é erigida em objetivo da Ciência do Direito."*

Verifica-se, pois, que a técnica legislativa não se cinge apenas aos limites da mera redação, mas como forma de racionalização da produção normativa, observado todas as suas

<sup>30</sup> *Técnica legislativa: legística formal*. 6 ed. Rev., atual. e. ampl. Del Rey: Belo Horizonte, 2014, p. 131.

<sup>31</sup> *Técnica legislativa*. Belo Horizonte: Assembleia, 1987, p. 8.





etapas, deste a iniciativa até a publicação (Ciência da Legislação), tendo como meta a Ciência do Direito, que é a busca do sentido e da significação das normas e dos institutos do direito positivo.

No mais, a um exame minudente do Projeto de Lei nº 135/2024, verificar-se-á que ele se amolda perfeitamente à técnica legislativa prevista na Lcp 95/98.

Não obstante, por ocasião da redação final e, posteriormente, na emissão do autógrafo de lei, deverá ser observada a numeração dos artigos, para adequação a LCP 95/98. **(Recomendação 06)**

### 3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Procuradoria conclui que o Projeto de Lei nº 135/2025, em sua redação original, apresenta vícios de inconstitucionalidade, ilegalidade e de técnica legislativa que impedem sua aprovação na forma como foi apresentado.

Os vícios referem-se, notadamente:

- a) À omissão quanto à disciplina das emendas individuais impositivas, o que representa um descumprimento direto do art. 111, § 8º, da Lei Orgânica Municipal e da Lei nº 3.475/2025 (LDO/2026);
- b) À redação ambígua e tecnicamente falha do Art. 5º, que utiliza um índice de correção monetária inexistente ("IPCA-GV"), gerando grave insegurança jurídica;
- c) À aglutinação indevida de matérias distintas no Art. 6º, ferindo as boas práticas de redação normativa estabelecidas pela Lei Complementar nº 95/1998.

Os vícios, entretanto, são sanáveis por meio das Emendas Aditivas e Modificativas detalhadas no corpo deste parecer, que visam adequar o projeto ao ordenamento jurídico vigente.

Assim, **OPINA** esta Procuradoria pela constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei nº 135/2025, desde que integralmente acolhidas as recomendações e aprovadas as emendas apresentadas neste parecer, a fim de assegurar conformidade plena com o ordenamento jurídico. Na hipótese de não serem implementados os ajustes indicados, ressalta-se que a matéria poderá incorrer em vícios de compatibilidade constitucional e legal, circunstância que desaconselha sua aprovação na forma originalmente encaminhada.





## **CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA**

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

Oportunamente, informa-se que estão sendo juntados, em anexo, os documentos encaminhados informalmente pelo Poder Executivo, relativos às estimativas e fixações de receita e despesa, para fins de adequada instrução do processo legislativo.

À Presidência e às Comissões Permanentes, para conhecimento e deliberação.

Viana, 24 de novembro de 2025.

**PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO**

Procurador

Matrícula 000053

**BRUNO DEORCE GOMES**

Assessor Jurídico Legislativo

Matrícula 1663



# 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 310032003100300032003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Bruno Deorce Gomes** em 24/11/2025 15:12

Checksum: **3AC326EAB870F66D042ECF8B6D96D07BCE04F3B00731FDA40476C485C4535A9C**

Assinado eletronicamente por **Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento** em 11/05/2026 11:59

Checksum: **8000D71EC96B97C9F2246A25C818A9F8CC77BEA901B65F4D17E86216D14FA499**

