



CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

Processo Legislativo Eletrônico nº 1272/2026

Projeto de Lei nº 44/2026

Ementa: Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para elaboração da LOA/2027

Proponente: Prefeito Municipal de Viana

Consulente: Presidente da Câmara Municipal de Viana

PARECER JURÍDICO

Processo Legislativo. Projeto de Lei nº 44/2026. Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para elaboração e execução da Lei Orçamentária Anual do exercício de 2027. Competência municipal (arts. 29, 30, I, e 165, § 2º, da Constituição Federal). Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Observância do rito legislativo aplicável. Compatibilidade com a Constituição Federal, Lei Orgânica Municipal, Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e Lei nº 4.320/1964. Aspectos formal e material observados. Constitucionalidade, legalidade e adequada técnica legislativa. Recomendações de aperfeiçoamento mediante emendas modificativas e aditivas

1. RELATÓRIO

Inicialmente cumpre ser registrar, que o Projeto de Lei Ordinária nº 44, de 15 de maio de 2026, encaminhado pelo Prefeito através do OF/PMV/SEMGOV/Nº 106/2026, foi protocolizado na Secretaria da Câmara Municipal de Viana em 15 de maio de 2026 (cf. recebimento à fl. 88/89), sob o nº de Protocolo 1290/2026.

A leitura do projeto ocorreu na 57ª Sessão Ordinária, a primeira realizada após sua protocolização (conforme consta no andamento processual às fls. 92/93. 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.





Trata-se de Projeto de Lei nº 44/2026, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias do Município de Viana para o exercício financeiro de 2027.

Conforme consta da Mensagem que acompanha a proposição, o projeto foi elaborado em observância às disposições da Constituição Federal, da Lei Orgânica Municipal e da Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), tendo por finalidade estabelecer as metas e prioridades da Administração Pública Municipal para o exercício subsequente, bem como orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual – LOA.

A Mensagem destaca que a Lei de Diretrizes Orçamentárias constitui instrumento de integração entre o Plano Plurianual – PPA e a Lei Orçamentária Anual – LOA, disciplinando matérias relacionadas à política fiscal, às metas e prioridades governamentais, às diretrizes para elaboração e execução do orçamento, além de disposições relativas à legislação tributária e à gestão fiscal.

A proposição encontra-se acompanhada dos anexos exigidos pela legislação aplicável, dentre os quais o Anexo de Metas Fiscais, o Anexo de Riscos Fiscais e o Anexo de Metas e Prioridades, destinados a subsidiar o planejamento e a gestão orçamentária do Município.

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

É o relatório. Passa-se à análise jurídica da matéria.

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*¹.

No mesmo sentido a doutrina, conforme escólio de MEIRELLES, Hely Lopes²:

¹ CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. Cf., art. 70, parág. 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: Malheiros, 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)

² Direito Administrativo Brasileiro. ed. 27. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 191.





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 Di³:

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.

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 Melo⁴:

[...] 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 Direito administrativo. ed. 17. São Paulo: Atlas, 2004.

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





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

Cumprido 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 assuntos de interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição de competências, atribua 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.”*⁵ 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”*.⁶

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 interes-*

⁵ Direito Municipal Brasileiro, 16 edição, ano 2008, p. 111/112.

⁶ Curso de Direito Constitucional. 22 ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p.319.





sam 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, José⁷, “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

Analizada a competência, passa-se a iniciativa do processo legislativo. Assim, à luz do *princípio da simetria*⁸ 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.

⁷ Comentários à Constituição de 1988. v. IV, p. 1.889.

⁸ “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.





Entretanto, preleciona FERREIRA FILHO⁹ 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 Lopes¹⁰, 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 manda-

⁹ 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.

¹⁰ Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 438/439





mentos 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 44/2026 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 ORÇAMENTÁRIO. 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. Inexis-**





tência 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/RJ¹¹, reafirmando que a usurpação da iniciativa legislativa configura vício insanável.

A doutrina também acompanha essa linha. Hely Lopes Meirelles¹² adverte que "a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto."

No caso em análise, entretanto, não se verifica qualquer irregularidade quanto ao aspecto formal da iniciativa legislativa.

Ao contrário, a presente proposição foi encaminhada pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, autoridade constitucionalmente competente para deflagrar o processo legislativo referente às leis orçamentárias. A Constituição da República, em seu art. 165, estabelece expressamente que o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual são diplomas normativos de iniciativa privativa do Poder Executivo, regra reproduzida pela Lei Orgânica Municipal.

A propósito, a jurisprudência recente do Superior Tribunal de Justiça tem ressaltado a necessidade de interpretação restritiva das hipóteses constitucionais de reserva de iniciativa. No julgamento do RMS nº 71.141/DF, a Primeira Turma assentou que a prerrogativa do Chefe do Poder Executivo em matéria orçamentária alcança especificamente as proposições relativas ao Plano Plurianual, à Lei de Diretrizes Orçamentárias e ao Orçamento Anual, não se estendendo indistintamente a todas as matérias inseridas no amplo campo do Direito Financeiro. Tal entendimento prestigia o caráter excepcional das limi-

¹¹ 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.

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





tações à iniciativa parlamentar e afasta interpretações ampliativas das normas constitucionais que disciplinam a matéria.

A distinção assume relevância porque o Direito Financeiro constitui gênero que abrange diversos temas relacionados às receitas públicas, despesas públicas, crédito público, dívida pública, fiscalização financeira e orçamento. Já a reserva constitucional de iniciativa prevista no art. 165 da Constituição Federal incide especificamente sobre determinadas espécies legislativas, dentre as quais se encontra a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Dessa forma, tratando-se precisamente de Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2027, resta plenamente observado o requisito formal de iniciativa, porquanto a proposição foi apresentada pela única autoridade legitimada constitucionalmente para sua deflagração.

Portanto, à luz do princípio da *separação dos poderes* ou dos *freios e contrapesos*, a proposição da matéria prevista no Projeto de Lei nº 44/2026 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.

Na ausência de lei complementar federal que regule 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/SC¹³

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 44/2025 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*

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





plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e 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 Temer¹⁴, *"sanção é a aquiescência do Presidente da República aos termos de um projeto de lei"*. No mesmo sentido, Kildare Gonçalves Carvalho¹⁵ 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 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 Fede-

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

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





ral. Conforme leciona José Afonso da Silva¹⁶, 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).¹⁷

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 infraconstitucionais, como o art. 48, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de

¹⁶ Curso de Direito Constitucional Positivo, 2005, p. 136).

¹⁷ 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>





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 14 de maio de 2026, conforme amplamente publicizado no Diário Oficial dos Municípios do Estado do Espírito Santo (DOM/ES, Edição nº 3.001, de 12 de maio de 2026, protocolo nº 1784614, conforme comprova o material acostado aos autos à fl. 81).

A audiência pública promovida pelo Poder Executivo foi devidamente divulgada e encontra-se regularmente documentada nos autos, por meio da respectiva Ata de Audiência (fls. 82/83), lista de presença dos participantes (fls. 85/87), registros fotográficos do evento, inclusive com a presença do Secretário Municipal de Finanças, Sr. Rafael Oliveira Kirmse, bem como dos Vereadores Josué Enfermeiro, Diego da Farmácia, Sueli Pancier e Flávio Volponi, além de imagens que demonstram a efetiva realização da audiência pública (fl. 84).

Tais elementos evidenciam o atendimento aos princípios da publicidade, da transparência e da participação popular que norteiam o processo de elaboração das leis orçamentárias.

Embora se observe que o intervalo entre a publicação da convocação e a realização da





audiência pública tenha sido relativamente reduzido, tal circunstância, por si só, não possui o condão de invalidar ou comprometer a regularidade do ato, especialmente diante da efetiva realização da audiência, da participação da população interessada e da presença de representantes legitimamente eleitos pela sociedade para atuar no processo legislativo e na fiscalização das contas públicas.

Ausente demonstração concreta de prejuízo à participação popular ou de restrição ao exercício do controle social, deve prevalecer a presunção de legitimidade dos atos administrativos praticados, notadamente quando evidenciada a observância substancial da finalidade legal de assegurar transparência e participação na discussão das diretrizes orçamentárias do Município.

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.

3.2.3. 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.

Assim em comento ao comando constitucional acima transcrito, CANOTILHO, J J. Gomes¹⁸, preleciona que:

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





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.

Assim, ao art. 1º delimita o objeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2027, em conformidade com o art. 165, § 2º, da Constituição Federal, com o art. 4º da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e com a Lei Orgânica Municipal. O dispositivo estabelece os eixos temáticos que compõem a LDO, abrangendo as metas e prioridades da Administração Municipal, as diretrizes para elaboração e execução dos orçamentos, as disposições relativas à política de pessoal, à legislação tributária e às demais normas gerais necessárias à condução do planejamento orçamentário.

Por sua vez, o parágrafo único reproduz comando previsto no § 4º do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, assegurando a realização periódica de audiências públicas para demonstração e avaliação do cumprimento das metas fiscais, em observância aos princípios da transparência e do controle social da gestão fiscal.

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 44/2026:

Art. 2º As prioridades e metas para o exercício financeiro de 2027 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 são aquelas estabelecidas no Anexo de Metas e Prioridades que integra esta Lei - Anexo II.

§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 2027, 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 As emendas individuais de que trata o caput deste artigo, bem como as metas e prioridades estabelecidas no Anexo de Metas e Prioridades desta Lei, terão preferência na alocação de recursos no orçamento de 2027, sem, contudo, constituírem limite à programação das despesas.

3º As emendas individuais previstas neste artigo constarão da Lei Orçamentária Anual de 2027.

Em sua primeira parte, o art. 2º estabelece que as metas e prioridades da Administração Municipal para o exercício financeiro de 2027 deverão observar as diretrizes e objetivos definidos no Plano Plurianual – PPA, preservando a integração entre os instrumentos de planejamento previstos no art. 165 da Constituição Federal. O dispositivo remete, ainda, ao Anexo de Metas e Prioridades (Anexo II), no qual se encontram discriminadas as ações governamentais consideradas prioritárias para o exercício.

A 2ª parte do art. 2º contempla ainda as emendas impositivas dos vereadores previstas no § 8º do art. 110 da Lei Orgânica do Município de Viana, dispositivo que foi objeto de judicialização pelo Município de Viana, não logrando êxito, conforme ementa abaixo transcrita:

ACÇÃO 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 formação do orçamento, atribuindo-lhe de modo concorrente com o Poder Executivo a competência para definir a política orçamentária, a teor do 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 reve-





renciada 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 2018.¹⁹

O referido 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 redefi-

¹⁹ 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).





nido, 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 nº 280. (...)"

Feito esses esclarecimentos indispensáveis, passa-se a análise dos §§ 1º, 2º e 3º.

O § 1º do art. 2º confere flexibilidade ao planejamento orçamentário, ao permitir a adequação das prioridades e metas por ocasião da elaboração da Lei Orçamentária Anual de 2027, caso sobrevenham ajustes nas diretrizes estratégicas da Administração Municipal. Além disso, estabelece que, em eventual cenário de limitação de empenho e movimentação financeira, os órgãos e entidades municipais deverão, sempre que possível, preservar a execução das ações classificadas como prioritárias, observadas as regras fiscais previstas nesta Lei.

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 As emendas individuais de que trata o caput deste artigo, bem como as metas e prioridades estabelecidas no Anexo de Metas e Prioridades desta Lei, terão preferência na alocação de recursos no orçamento de 2027, sem, contudo, constituírem limite à programação das despesas.

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





O § 2º do art. 2º estabelece que as emendas individuais e as metas e prioridades constantes do Anexo de Metas e Prioridades da presente Lei terão a mesma preferência na alocação de recursos do orçamento de 2027.

Entretanto, a redação proposta merece reparo.

Isso porque as emendas parlamentares individuais de execução obrigatória possuem fundamento direto no § 8º do art. 111 da Lei Orgânica do Município de Viana, incluído pela Emenda à Lei Orgânica nº 20/2024. Trata-se de norma hierarquicamente superior à Lei de Diretrizes Orçamentárias, cuja observância é obrigatória por toda a legislação infraconstitucional municipal.

Nesse contexto, não se revela juridicamente adequado que a LDO coloque em posição de igualdade as emendas individuais impositivas e as demais metas e prioridades administrativas previstas no Anexo II, pois as primeiras decorrem de comando orgânico de execução obrigatória, ao passo que as segundas constituem instrumentos ordinários de planejamento governamental.

A nova redação deve, portanto, refletir a posição normativa diferenciada conferida pela Lei Orgânica às emendas individuais, assegurando-lhes precedência na alocação dos recursos orçamentários necessários à sua execução, sem prejuízo da observância das demais metas e prioridades da Administração Municipal.

A previsão local encontra fundamento no modelo adotado pela Constituição da República, cujo art. 166, § 11, introduzido pela Emenda Constitucional nº 86/2015, consagrou as chamadas emendas parlamentares individuais de execução obrigatória, mecanismo posteriormente reproduzido por diversos entes federativos com fundamento nos princípios da simetria constitucional e da autonomia municipal.

Ao julgar a ADI nº 5.595, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a constitucionalidade do orçamento impositivo instituído pela Emenda Constitucional nº 86/2015, assentando a compatibilidade da execução obrigatória das emendas parlamentares individuais com o sistema constitucional orçamentário brasileiro.

Registre-se, ainda, que o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a ADI nº 7.697/DF, Rel. Min. Flávio Dino, ao referendar medida cautelar em 19/08/2024, reafirmou a constitucionalidade das emendas parlamentares impositivas, preservando sua natureza de execução obrigatória, mas assentou que tal impositividade não possui caráter absoluto. Na ocasião, a Corte estabeleceu que a execução das emendas parlamentares permanece condicionada ao atendimento de requisitos técnicos, de eficiência, transparência, rastreabilidade e compatibilidade com os instrumentos de planejamento e com as normas fiscais vigentes, competindo ao Poder Executivo proceder, de forma motivada e transparente,





à análise de sua viabilidade.

Desse modo, o Supremo Tribunal Federal não afastou o regime constitucional e legal das emendas parlamentares de execução obrigatória, tampouco reduziu sua força normativa, mas apenas esclareceu que sua execução deve observar os limites técnicos, fiscais e jurídicos inerentes à gestão orçamentária responsável, vedando interpretação que lhes atribua caráter absolutamente automático ou imune à verificação de viabilidade pela Administração Pública.

Na oportunidade, a Corte reconheceu que as emendas impositivas representam importante instrumento de fortalecimento institucional do Poder Legislativo e de aperfeiçoamento dos mecanismos de freios e contrapesos entre os Poderes, sem afastar a observância das limitações fiscais e orçamentárias constitucionalmente previstas.

Na ocasião, em voto-vista que acompanhou a corrente vencedora, o Ministro Luís Roberto Barroso ressaltou que o orçamento impositivo busca reequilibrar a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo na definição do orçamento público, fortalecendo o papel institucional do Parlamento e ampliando a participação dos representantes eleitos na definição da destinação dos recursos públicos.

No mesmo sentido, a doutrina especializada reconhece que as emendas parlamentares impositivas constituem mecanismo de democratização do processo orçamentário.

Segundo André Castro Carvalho:

"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).

Desse modo, a manutenção da redação atualmente proposta pode gerar interpretação incompatível com o § 8º do art. 111 da Lei Orgânica Municipal, ao atribuir idêntico grau de preferência a institutos jurídicos submetidos a regimes normativos distintos.

As metas e prioridades da Administração Municipal previstas no Anexo II constituem importante instrumento de planejamento governamental. Todavia, as emendas parlamentares individuais possuem fundamento direto em norma orgânica de execução obrigatória, circunstância que lhes confere posição jurídica diferenciada no ciclo orçamentário municipal.

Portanto, a preferência orçamentária atribuída às emendas individuais não decorre de





mera opção política do legislador ordinário, mas de comando estabelecido pela própria Lei Orgânica Municipal, razão pela qual não pode ser relativizada ou equiparada por disposição constante da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Por essa razão, recomenda-se a apresentação de emenda modificativa aos §§ 2º e 3º do art. 2º, bem como a apresentação de emenda aditiva para inclusão dos §§ 4º e 5º, com o objetivo de conferir maior efetividade ao regime das emendas parlamentares individuais previsto no § 8º do art. 111 da Lei Orgânica do Município de Viana, bem como aperfeiçoar os mecanismos de planejamento, transparência e execução orçamentária.

No que se refere ao § 2º, a alteração proposta visa assegurar a observância da hierarquia normativa no âmbito municipal, reconhecendo a supremacia da Lei Orgânica em relação à legislação ordinária e reafirmando a natureza obrigatória das emendas parlamentares individuais de execução impositiva.

Busca-se, ainda, conferir plena efetividade ao modelo das emendas impositivas adotado pelo Município, em consonância com o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 5.595, que reconheceu a constitucionalidade do orçamento impositivo e a legitimidade da ampliação da participação do Poder Legislativo no processo de alocação dos recursos públicos.

A redação proposta assegura:

- a observância da prioridade conferida às emendas parlamentares individuais pela Lei Orgânica Municipal;
- a adequada harmonização entre as emendas impositivas e as metas e prioridades da Administração Pública previstas no Anexo de Metas e Prioridades;
- a preservação da flexibilidade da programação orçamentária e do equilíbrio fiscal, observadas as disposições da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

As demais metas e prioridades previstas no Anexo II permanecem plenamente válidas e orientadoras da atuação administrativa, devendo ser observadas de forma complementar e compatível com a execução obrigatória das emendas parlamentares individuais, sem prejuízo da programação das demais despesas públicas e das hipóteses legais de limitação ou impedimento técnico.

Quanto ao § 3º, a redação originalmente proposta limita-se a consignar que as emendas individuais constarão da Lei Orçamentária Anual de 2027. Embora correta em sua essência, a disposição revela-se excessivamente genérica e insuficiente para disciplinar aspectos procedimentais mínimos necessários à adequada incorporação das emendas parlamentares individuais ao processo de elaboração da proposta orçamentária.





A experiência administrativa e legislativa dos exercícios anteriores evidencia que parte das dificuldades relacionadas à execução das emendas impositivas decorre da ausência de parâmetros objetivos para sua indicação, detalhamento e compatibilização com a estrutura programática da Lei Orçamentária Anual.

Nesse contexto, a alteração proposta busca assegurar que as emendas individuais sejam inseridas na Lei Orçamentária Anual em dotações específicas e identificáveis, conferindo maior transparência ao processo orçamentário e facilitando o acompanhamento de sua execução pelos órgãos de controle, pelos parlamentares e pela própria sociedade.

A inclusão dos §§ 4º e 5º busca compatibilizar o regime das emendas parlamentares individuais previsto no § 8º do art. 111 da Lei Orgânica Municipal com o entendimento recentemente firmado pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 7.697/DF.

Na referida decisão, a Corte assentou que a execução das emendas impositivas pressupõe a observância de critérios técnicos mínimos, devendo o Poder Executivo verificar, de forma motivada e transparente, a compatibilidade do objeto indicado com a ação orçamentária correspondente, a viabilidade de sua execução, a observância das metas fiscais e demais exigências legais aplicáveis.

Nesse contexto, mostra-se mais adequada a adoção de modelo que separe a fase de aprovação do valor global na Lei Orçamentária Anual da fase de indicação do destino específico pelo parlamentar — mecanismo inspirado na sistemática federal consolidada pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015, 100 e 102/2019 —, cabendo ao Vereador indicar formalmente o objeto após a publicação da LOA, e não previamente ao seu envio. A solução, ao mesmo tempo em que preserva a natureza impositiva da emenda, confere maior flexibilidade operacional ao Poder Executivo e prestigia os princípios da transparência, eficiência, planejamento, motivação dos atos administrativos e colaboração institucional entre os Poderes, sem importar ingerência indevida na esfera de competência administrativa.

A experiência da execução orçamentária do exercício de 2026 evidenciou, ademais, a necessidade de regulamentação expressa da possibilidade de redirecionamento da indicação pelo próprio Vereador. No curso daquele exercício, verificou-se que alguns Vereadores, após haverem indicado o objeto de suas emendas individuais por ocasião da aprovação da Lei Orçamentária Anual, manifestaram interesse em redirecionar a dotação para objeto diverso, em razão de circunstâncias supervenientes. O Poder Executivo, agindo com louvável espírito de colaboração institucional, acedeu ao redirecionamento. Contudo, a ausência de previsão normativa expressa deixou ambos os Poderes desprovidos de balizas jurídicas claras quanto aos limites, prazos e condições para o exercício dessa faculdade, gerando insegurança para o parlamentar, que não sabia se sua solicita-





ção seria atendida, e para o gestor, que não dispunha de parâmetro legal para deferir ou indeferir o pedido. A presente recomendação visa, portanto, consolidar essa prática colaborativa já adotada pelo Município, conferindo-lhe o necessário respaldo normativo.

As medidas propostas visam conferir maior previsibilidade, transparência e segurança jurídica ao procedimento de elaboração e execução das emendas parlamentares individuais, assegurando que eventuais impedimentos técnicos ou legais sejam devidamente motivados e submetidos ao conhecimento do Poder Legislativo. Tal providência permite que os Vereadores, as Comissões Permanentes e os órgãos de assessoramento da Câmara tenham ciência dos fundamentos técnicos que motivaram a inviabilidade de execução da emenda parlamentar, sem que isso implique substituição da análise administrativa ou técnica atribuída ao Poder Executivo.

A exigência de motivação formal e de encaminhamento da justificativa ao Poder Legislativo não transfere à Câmara competência administrativa para decidir sobre a viabilidade técnica da emenda, tampouco interfere na discricionariedade administrativa do Executivo. Seu propósito é assegurar transparência ao procedimento e possibilitar a adequada apreciação da matéria, especialmente diante do caráter obrigatório das emendas parlamentares individuais previsto no § 8º do art. 111 da Lei Orgânica do Município.

As alterações propostas, portanto, não ampliam as atribuições constitucionais ou legais do Poder Executivo nem modificam o regime jurídico das emendas parlamentares impositivas previsto na Lei Orgânica Municipal. Ao contrário, buscam conferir maior efetividade, previsibilidade, transparência e segurança jurídica ao procedimento de elaboração e execução dessas emendas, compatibilizando-o com os princípios do planejamento, da eficiência, da publicidade, da motivação dos atos administrativos, da responsabilidade fiscal e da colaboração institucional entre os Poderes.

Nessa perspectiva, as emendas parlamentares individuais mantêm integralmente sua natureza impositiva e sua posição jurídica diferenciada no sistema orçamentário municipal, sem prejuízo da necessária observância dos requisitos técnicos, fiscais e legais que condicionam sua execução, conforme reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 7.697/DF. **(Recomendação nº 01)**

EMENDA MODIFICATIVA

Dê-se aos §§2º e 3º do art. 2º do Projeto de Lei nº 44 de 2026 a seguinte redação:

Art. 2º

.....





§ 2º As emendas parlamentares individuais de execução obrigatória previstas no § 8º do art. 111 da Lei Orgânica do Município de Viana terão prioridade na alocação dos recursos necessários à sua execução na Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2027, devendo ser observadas preferencialmente em relação às demais programações discricionárias da Administração Pública Municipal, inclusive aquelas decorrentes das metas e prioridades estabelecidas no Anexo II desta Lei, compreendidas como aquelas não decorrentes de obrigação constitucional, legal ou judicial, ressalvadas as hipóteses de impedimento técnico ou legal, sem constituírem limite à programação das demais despesas públicas.

§ 3º As emendas parlamentares individuais previstas neste artigo deverão constar da Lei Orçamentária Anual de 2027 em dotações específicas e identificáveis, observados os limites estabelecidos na Lei Orgânica do Município.

EMENDA ADITIVA

Inclua-se os §§ 4º e 5º ao art. 2º do Projeto de Lei nº 44 de 2025, com a seguinte redação [...]

Art. 2º
.....
.....

§ 4º As emendas parlamentares individuais de que trata este artigo constarão da Lei Orçamentária Anual de 2027 em dotações globais identificadas pelo código do autor, vinculadas a ações orçamentárias previamente definidas, cabendo a cada Vereador indicar formalmente ao Poder Executivo, no prazo de até 60 (sessenta) dias após a publicação da Lei Orçamentária Anual, o objeto específico a ser contemplado, dentro das ações orçamentárias correspondentes e observado o limite individual estabelecido no § 8º do art. 111 da Lei Orgânica do Município de Viana, podendo o Vereador alterar a indicação, por uma única vez, desde que o faça antes do início da execução orçamentária do objeto originalmente indicado.

§ 5º A impossibilidade técnica ou legal de execução do objeto indicado deverá ser comunicada ao respectivo Vereador, por escrito e mediante justificativa técnica ou jurídica circunstanciada, no prazo de até 30 (trinta) dias contados do recebimento da indicação.

§ 6º Verificada a hipótese do § 5º, poderá o autor redirecionar, total ou parcialmente, a dotação correspondente para outro objeto compatível com as ações orçamentárias previstas na Lei Orçamentária Anual, no prazo de até 30 (trinta) dias contados do recebimento da comunicação.





§ 7º Durante o prazo previsto no § 6º, é vedado ao Poder Executivo promover o remanejamento da respectiva dotação para finalidade diversa sem a anuência expressa do autor ou antes do esgotamento do prazo concedido para o redirecionamento.

• **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 Lei Complementar nº 101/2000, especialmente em seus §§ 1º, 2º e 3º, ao prever que as metas fiscais serão fixadas para o exercício de 2027 e para os dois exercícios subsequentes, abrangendo receitas, despesas, resultado primário, resultado nominal e montante da dívida pública.

O dispositivo estabelece que integrarão a Lei de Diretrizes Orçamentárias 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 – Riscos Fiscais e Providências





- XI – Metas e Prioridades para o exercício de 2027 – Anexo II.

A previsão encontra-se em consonância com o art. 165, § 2º, da Constituição Federal e com o art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal, contemplando os elementos necessários à avaliação da situação fiscal do Município, ao planejamento da gestão financeira e ao acompanhamento da sustentabilidade das contas públicas.

Merece destaque a inclusão expressa do Demonstrativo de Riscos Fiscais e Providências como integrante da própria estrutura do art. 4º. A medida reforça a observância do art. 4º, § 3º, da Lei Complementar nº 101/2000, segundo o qual a Lei de Diretrizes Orçamentárias deverá conter Anexo de Riscos Fiscais, no qual serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, indicando as providências a serem adotadas caso tais eventos se concretizem.

Também merece destaque a inclusão do parágrafo único do art. 4º, que estabelece a possibilidade de ajuste das metas fiscais por ocasião da elaboração da Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2027, caso sejam verificadas alterações na conjuntura econômica nacional ou estadual, nos parâmetros macroeconômicos utilizados na estimativa das receitas e despesas, no comportamento da execução orçamentária do exercício de 2026 ou, ainda, em decorrência de modificações legislativas supervenientes capazes de impactar as projeções fiscais do Município.

A disposição revela-se compatível com o princípio do planejamento responsável e com a necessária flexibilidade do processo orçamentário, permitindo a adequação das projeções fiscais às condições econômicas efetivamente verificadas quando da elaboração da proposta orçamentária, sem afastar o compromisso com o equilíbrio das contas públicas e com as metas fiscais estabelecidas na presente Lei.

Tal previsão encontra fundamento no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000, segundo o qual a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe ação planejada e transparente, com prevenção de riscos e correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, bem como no art. 4º da mesma Lei, que impõe a compatibilização entre planejamento, execução orçamentária e realidade fiscal do ente público.

Dessa forma, o art. 4º mostra-se compatível com o ordenamento jurídico vigente, observando as exigências da Constituição Federal, da Lei de Responsabilidade Fiscal e da legislação municipal aplicável.

Por fim, o art. 5º do PLDO/2027 também guarda conformidade com o §3º do art. 4º da LRF, ao prever expressamente que os riscos fiscais para o exercício de 2027 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 o exercício de 2027 disciplinam a estrutura, organização e diretrizes para elaboração e execução dos orçamentos municipais, observando as normas gerais de direito financeiro previstas na Lei nº 4.320/1964, na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), bem como os padrões de classificação orçamentária definidos pela Secretaria do Tesouro Nacional.

O art. 6º estabelece os elementos que deverão compor o Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2027, prevendo a apresentação do texto legal, dos quadros orçamentários consolidados e dos anexos dos orçamentos fiscal e da seguridade social, em consonância com o art. 2º, § 2º, da Lei nº 4.320/1964.

Registra-se, contudo, que a redação atualmente proposta suprimiu o antigo inciso IV constante da LDO anterior, que previa expressamente a integração à proposta orçamentária do demonstrativo de compatibilidade da programação do orçamento com os objetivos e metas constantes do Anexo de Metas Fiscais, em cumprimento ao art. 5º, inciso I, da Lei Complementar nº 101/2000.

A supressão não compromete a juridicidade da proposição, uma vez que a exigência permanece plenamente aplicável ao Município por força direta do art. 5º, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, independentemente de reprodução expressa na legislação local.

Todavia, sob o aspecto da técnica legislativa e da transparência fiscal, a manutenção do dispositivo mostrava-se recomendável, por reforçar, no próprio texto da Lei de Diretrizes Orçamentárias, a necessidade de compatibilização entre a programação orçamentária e as metas fiscais previamente estabelecidas, fortalecendo a integração entre planejamento, orçamento e responsabilidade fiscal.

Por essa razão, recomenda-se à Comissão de Finanças avaliar a conveniência da reinserção do referido dispositivo, como medida de aperfeiçoamento da técnica legislativa e de fortalecimento da governança orçamentária municipal.

No que se refere à receita pública, o art. 7º observa a classificação por natureza da receita prevista na Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/2001, facultando o detalhamento





necessário às peculiaridades gerenciais da Administração Municipal.

O art. 8º disciplina a elaboração da proposta orçamentária do Poder Legislativo Municipal, observando a autonomia financeira assegurada pelo art. 15, § 2º, da Lei Orgânica do Município de Viana e pelo art. 29-A da Constituição Federal. O parágrafo único reafirma a obrigatoriedade dos repasses mensais do duodécimo até o dia 20 de cada mês, em conformidade com o texto constitucional.

Os arts. 9º, 10 e 11 tratam da classificação da despesa pública, da estrutura programática e dos conceitos técnicos utilizados na elaboração do orçamento, observando a Lei nº 4.320/1964, a Portaria nº 42/1999 do Ministério do Planejamento e a Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/2001. Os dispositivos mostram-se adequados ao modelo nacional de planejamento e orçamento público, assegurando padronização, transparência e integração entre Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

Por sua vez, os arts. 12 e 13 delimitam a abrangência dos orçamentos fiscal e da seguridade social, observando os princípios da universalidade e da unidade orçamentária, ao incluir a totalidade das receitas e despesas dos órgãos, fundos, autarquias e fundações que integram a Administração Pública Municipal, direta e indireta.

Dessa forma, os arts. 6º a 13 mostram-se compatíveis com a Constituição Federal, com a Lei nº 4.320/1964, com a Lei de Responsabilidade Fiscal e com a legislação municipal aplicável, ressalvada a recomendação de reinserção do demonstrativo previsto no art. 5º, inciso I, da Lei Complementar nº 101/2000, por representar importante instrumento de transparência, planejamento e controle da gestão fiscal. **(Recomendação nº 02)**

EMENDA ADITIVA

Inclua-se o inciso IV ao art. 6º do Projeto de Lei nº 44 de 2025, com a seguinte redação [...]

Art. 6º

.....

IV - demonstrativo de compatibilidade da programação do orçamento com os objetivos e metas constantes do Anexo de Metas Fiscais, em cumprimento ao inciso I do art. 5º da Lei Complementar nº 101/2000.

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

Art. 14 – Princípios Orçamentários e Diretrizes Gerais





O art. 14 estabelece as diretrizes gerais para elaboração da Lei Orçamentária Anual de 2027, observando os princípios da unidade, universalidade, anualidade, exclusividade, equilíbrio, legalidade, publicidade e não afetação da receita.

A redação encontra fundamento na Lei Federal nº 4.320/1964, na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e nos arts. 165 a 169 da Constituição Federal, evidenciando o compromisso do Município com a responsabilidade fiscal e o equilíbrio das contas públicas.

O parágrafo único complementa essas diretrizes ao determinar que a elaboração, aprovação e execução dos orçamentos fiscal e da seguridade social observem o cumprimento das metas fiscais, a transparência da gestão pública, a eficiência na aplicação dos recursos e a prevenção dos riscos fiscais constantes do respectivo anexo.

O dispositivo encontra-se em conformidade com a Constituição Federal, a Lei nº 4.320/1964 e a Lei de Responsabilidade Fiscal, não demandando ajustes.

Art. 15 – Realidade Fiscal e Correção Monetária

O art. 15 estabelece que a estimativa da receita e a fixação da despesa deverão observar a realidade econômico-financeira e as necessidades do Município, em consonância com o princípio do realismo orçamentário e com o art. 12 da Lei Complementar nº 101/2000.

O parágrafo único prevê a possibilidade de atualização excepcional das estimativas orçamentárias caso a inflação acumulada do exercício ultrapasse 10% (dez por cento), mecanismo que visa preservar a consistência das projeções fiscais e a aderência do orçamento à realidade econômica. Embora o percentual adotado constitua opção de política legislativa do Município, a medida encontra respaldo nos princípios do planejamento, da responsabilidade fiscal e do equilíbrio orçamentário previstos na Lei Complementar nº 101/2000.

O dispositivo mostra-se compatível com a legislação financeira vigente e não demanda ajustes.

Art. 16 a 19 – Programação Orçamentária, Receita e Operações de Crédito

Os arts. 16 a 19 disciplinam aspectos centrais da elaboração da proposta orçamentária, abrangendo a alocação dos recursos públicos, os critérios de estimativa da receita e a possibilidade de utilização de operações de crédito, observando os parâmetros estabelecidos pela Constituição Federal, pela Lei Federal nº 4.320/1964 e pela Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

O art. 16 estabelece que a alocação dos recursos orçamentários deverá observar a estru-





tura programática da despesa pública, mediante identificação dos programas, ações governamentais e respectivas unidades responsáveis pela execução, em consonância com as classificações funcional-programática e institucional previstas na legislação financeira nacional. A medida reforça a transparência, o controle dos gastos públicos e a avaliação dos resultados das políticas públicas.

O art. 17 trata da estimativa da receita, reproduzindo diretrizes compatíveis com o art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao exigir que as projeções considerem fatores econômicos, alterações legislativas, comportamento histórico da arrecadação e metodologia de cálculo adequadamente demonstrada. A exigência de apresentação da evolução da receita nos três exercícios anteriores, bem como da projeção para os dois exercícios subsequentes, fortalece a consistência técnica do planejamento orçamentário.

O art. 18 relaciona as principais fontes de receita do Município, contemplando tributos próprios, transferências constitucionais, convênios, operações de crédito, dívida ativa e demais receitas legalmente admitidas. O dispositivo mostra-se compatível com a repartição constitucional de competências tributárias e com a estrutura de receitas prevista na Lei nº 4.320/1964

Por sua vez, o art. 19 autoriza a inclusão, na composição da receita orçamentária, de recursos provenientes de operações de crédito, desde que observados os limites constitucionais e legais aplicáveis, especialmente o art. 167, inciso III, da Constituição Federal e os arts. 32 a 37 da Lei Complementar nº 101/2000.

O parágrafo único do art. 19 estabelece importante limitação quantitativa às operações de crédito do Município, com fundamento na Resolução nº 43, de 2001, do Senado Federal, que disciplina os limites e condições para o endividamento dos entes federativos.

Nos termos do art. 7º, inciso I, da referida Resolução, o montante global das operações de crédito internas e externas realizadas em cada exercício financeiro não poderá exceder 16% (dezesesseis por cento) da Receita Corrente Líquida – RCL. De igual forma, os dispêndios anuais com amortizações, juros e demais encargos da dívida pública submetem-se ao limite de 11,5% (onze vírgula cinco por cento) da mesma base de cálculo.

A Receita Corrente Líquida constitui um dos principais indicadores da capacidade financeira do ente público, sendo apurada na forma da Lei Complementar nº 101/2000 e da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal.

A observância desses limites representa importante mecanismo de prudência fiscal, destinado a preservar a capacidade de pagamento do Município, evitar o comprometimento excessivo das receitas futuras e assegurar o equilíbrio das contas públicas, em consonância com os princípios da responsabilidade na gestão fiscal consagrados pela Lei Comple-





mentar nº 101/2000.

Dessa forma, os arts. 16 a 19 mostram-se compatíveis com o ordenamento jurídico vigente, não sendo identificadas alterações materiais relevantes capazes de comprometer sua constitucionalidade, legalidade ou adequação técnica.

Art. 20 – Fixação das Despesas e Prioridades Constitucionais

O art. 20 estabelece diretrizes para a fixação das despesas públicas municipais, determinando que a programação orçamentária observe metodologia compatível com a legislação vigente e priorize a alocação de recursos destinados ao cumprimento de obrigações constitucionais e legais.

No tocante ao inciso III, verifica-se significativo aprimoramento técnico em relação à redação constante da Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício anterior.

Enquanto a norma anteriormente vigente limitava-se a prever genericamente a aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde para cumprimento da Emenda Constitucional nº 29/2000, a redação atual explicita o percentual mínimo constitucional de 15% (quinze por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências constitucionais e legais, com remissão expressa ao art. 198, § 2º, inciso I, da Constituição Federal e à Lei Complementar nº 141/2012, responsável pela regulamentação da matéria.

A alteração promove maior precisão normativa, reforça a segurança jurídica e assegura plena aderência ao sistema constitucional e legal de financiamento das ações e serviços públicos de saúde, permitindo identificar com clareza a base de cálculo, o percentual mínimo exigido e a legislação aplicável.

Da mesma forma, o inciso IV apresenta relevante aperfeiçoamento legislativo.

A redação atual passa a indicar expressamente o percentual mínimo constitucional de 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos destinada à manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos do art. 212 da Constituição Federal, além de atualizar a referência normativa do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, indicando corretamente a Lei nº 14.113/2020 como diploma regulamentador principal, complementada pela Lei nº 14.276/2021.

A redação anteriormente vigente atribuía à Lei nº 14.276/2021 a função de diploma regulamentador do FUNDEB, quando, na realidade, referida norma possui caráter modificativo e complementar da Lei nº 14.113/2020, responsável pela regulamentação permanente do fundo.





As alterações promovidas nos incisos III e IV não modificam o conteúdo material das obrigações constitucionais já existentes, mas aperfeiçoam significativamente a técnica legislativa empregada, conferindo maior clareza, precisão normativa e segurança jurídica ao texto.

Registra-se, ainda, que os aperfeiçoamentos promovidos nos incisos III e IV refletem recomendações formuladas por esta Procuradoria durante a tramitação da Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício de 2026, ocasião em que se apontou a conveniência de explicitar os percentuais mínimos constitucionais destinados às áreas da saúde e da educação, bem como de atualizar as referências normativas relacionadas ao FUNDEB.

A manutenção dessas adequações na presente proposta legislativa demonstra a evolução técnica da norma orçamentária municipal e contribui para o fortalecimento da segurança jurídica, da transparência e da conformidade da legislação local com o ordenamento constitucional e infraconstitucional vigente.

O parágrafo único estabelece que as receitas não vinculadas serão prioritariamente destinadas ao custeio das despesas com pessoal e encargos sociais, observados os limites previstos na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), bem como ao pagamento dos serviços da dívida pública, permitindo a destinação a outras despesas correntes e de capital apenas após o atendimento dessas obrigações prioritárias.

A disposição encontra fundamento nos princípios da responsabilidade fiscal, do equilíbrio das contas públicas e da prudência na gestão financeira, assegurando que despesas obrigatórias e compromissos financeiros essenciais do Município sejam atendidos antes da alocação de recursos em despesas discricionárias.

Além disso, o dispositivo harmoniza-se com a sistemática da Lei Complementar nº 101/2000, especialmente com os arts. 1º, § 1º, 8º, 19 a 23 e 42, que impõem ao gestor público o dever de preservar o equilíbrio das contas públicas e garantir a compatibilidade entre a programação orçamentária e a efetiva capacidade financeira do ente.

Registra-se, igualmente, que a redação atualmente adotada para o parágrafo único também decorre de recomendação formulada por esta Procuradoria durante a tramitação da Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício de 2026, quando se sugeriu o aprimoramento do dispositivo para explicitar a prioridade das despesas obrigatórias financiadas por receitas não vinculadas, em consonância com os princípios da responsabilidade fiscal, da sustentabilidade das contas públicas e da adequada gestão dos recursos públicos.

A manutenção da redação na presente proposta evidencia a consolidação do entendimento técnico já adotado pelo Município, contribuindo para o fortalecimento da segurança jurídica, da previsibilidade orçamentária e da adequada gestão dos recursos pú-





blicos.

Diante do exposto, conclui-se que o art. 20 e seu parágrafo único mostram-se compatíveis com a Constituição Federal, com a Lei Federal nº 4.320/1964 e com a Lei Complementar nº 101/2000, além de refletirem aprimoramentos técnicos que reforçam a segurança jurídica, a transparência e a conformidade do planejamento orçamentário municipal com o ordenamento jurídico vigente, não demandando ajustes adicionais.

Art. 21 a 25 - Diretrizes de Planejamento, Reserva de Contingência e Gestão Fiscal

O art. 21 estabelece diretrizes para a compatibilização da Lei Orçamentária Anual de 2027 com os instrumentos de planejamento governamental, determinando que as ações e investimentos previstos na proposta orçamentária observem as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Municipal.

Em razão da peculiaridade do primeiro ano de mandato, em que o Plano Plurianual 2026–2029 será encaminhado ao Poder Legislativo até 15 de outubro de 2026, nos termos do art. 35, § 2º, inciso II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e do § 11 do art. 110 da Lei Orgânica do Município de Viana, o dispositivo deve ser interpretado em conjunto com os arts. 2º e 4º da presente Lei, que disciplinam a integração das metas e prioridades da Administração Municipal ao novo Plano Plurianual.

O inciso II do art. 21 reproduz comando já consagrado pelo art. 167, § 1º, da Constituição Federal, ao exigir que investimentos com duração superior a um exercício financeiro estejam previstos no Plano Plurianual ou tenham sua inclusão previamente autorizada por lei, preservando a coerência do sistema de planejamento governamental.

O art. 22 disciplina a constituição da Reserva de Contingência, prevista no art. 5º, inciso III, alínea "b", da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), destinada ao atendimento de passivos contingentes e demais riscos e eventos fiscais imprevisíveis.

A limitação do montante da reserva a até 5% (cinco por cento) da Receita Corrente Líquida revela-se compatível com a finalidade do instituto e com os princípios da prudência fiscal e do equilíbrio orçamentário, funcionando como mecanismo de proteção das finanças públicas diante de eventos supervenientes capazes de impactar a execução orçamentária.

O art. 23 estabelece que as receitas e despesas da proposta orçamentária serão estimadas a preços correntes para o exercício de 2027, observando as projeções constantes do Anexo de Metas Fiscais. Trata-se de disposição compatível com os princípios da transparência, da responsabilidade fiscal e do realismo orçamentário, assegurando maior aderência en-





tre a programação orçamentária e o cenário econômico projetado.

O art. 24 disciplina a ordem de prioridade para aplicação das receitas próprias e vinculadas das autarquias e fundações municipais, privilegiando inicialmente o custeio administrativo, os encargos da dívida e as obrigações assumidas em contratos e convênios, para somente posteriormente permitir a realização de investimentos.

A sistemática adotada harmoniza-se com os princípios da continuidade do serviço público, da responsabilidade fiscal e da eficiência administrativa, além de guardar compatibilidade com o art. 8º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/2000, que determina a utilização dos recursos vinculados exclusivamente nas finalidades legalmente previstas.

Por sua vez, o art. 25 reafirma diretriz fundamental do planejamento orçamentário ao estabelecer que a estimativa das receitas e a fixação das despesas deverão observar a realidade econômica, a capacidade financeira e as necessidades do Município.

O dispositivo reproduz princípio basilar da gestão fiscal responsável, encontrando fundamento nos arts. 1º e 12 da Lei Complementar nº 101/2000, que exigem a elaboração de previsões realistas e compatíveis com a efetiva capacidade de arrecadação do ente público.

Dessa forma, os arts. 21 a 25 mostram-se compatíveis com a Constituição Federal, com a Lei Federal nº 4.320/1964 e com a Lei Complementar nº 101/2000, não sendo identificadas inconsistências jurídicas ou técnicas que demandem alterações em sua redação.

Arts. 26 a 40 – Da Elaboração, Tramitação e Execução Orçamentária

Os arts. 26 a 40 disciplinam matérias relacionadas à elaboração da proposta orçamentária dos Poderes e órgãos municipais, à tramitação da Lei Orçamentária Anual, à transparência fiscal e à execução orçamentária, observando os princípios constitucionais da legalidade, publicidade, eficiência, planejamento e responsabilidade fiscal.

O art. 26 preserva a autonomia administrativa, financeira e orçamentária do Poder Legislativo Municipal, observando os limites estabelecidos pelo art. 29-A da Constituição Federal, pela Emenda Constitucional nº 25/2000 e pela Lei Complementar nº 101/2000. O parágrafo único reforça a observância dos princípios da economicidade e da razoabilidade na elaboração da proposta orçamentária da Câmara Municipal.

Os arts. 27 e 28 disciplinam os prazos para encaminhamento das propostas orçamentárias do Poder Legislativo e dos órgãos da administração indireta, assegurando a adequada consolidação da proposta orçamentária municipal e observando o princípio da unidade orçamentária previsto na Lei Federal nº 4.320/1964.





O art. 29 estabelece procedimento para encaminhamento das informações relativas aos precatórios judiciais, em consonância com o art. 100 da Constituição Federal, permitindo a adequada programação das despesas obrigatórias e contribuindo para a transparência e previsibilidade da gestão fiscal.

O art. 30 e seus parágrafos disciplinam a tramitação das modificações da Lei Orçamentária Anual e dos créditos adicionais, observando a sistemática prevista nos arts. 40 a 43 da Lei Federal nº 4.320/1964 e reforçando os princípios da motivação, transparência e controle legislativo das alterações orçamentárias.

O art. 31 estabelece os requisitos para aprovação de emendas parlamentares ao Projeto de Lei Orçamentária Anual, em conformidade com o art. 166 da Constituição Federal, assegurando compatibilidade com os instrumentos de planejamento e a necessária indicação da fonte dos recursos correspondentes.

O parágrafo único preserva dotações destinadas a despesas obrigatórias, constitucionais e legalmente vinculadas, resguardando recursos destinados a pessoal, serviço da dívida, precatórios, FUNDEB, educação, saúde e demais receitas vinculadas. O dispositivo mostra-se compatível com a Constituição Federal, a Lei Complementar nº 101/2000 e a Lei Federal nº 4.320/1964, não demandando ajustes.

No tocante ao inciso VI do parágrafo único, verifica-se que a referência à Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000, permanece juridicamente adequada, por se tratar do diploma constitucional que instituiu os percentuais mínimos de aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde. Embora a matéria atualmente encontre fundamento no art. 198, § 2º, da Constituição Federal e regulamentação específica na Lei Complementar nº 141/2012, a redação adotada mostra-se suficiente para os fins do dispositivo, não demandando ajustes adicionais, porquanto eventual substituição da referência à Emenda Constitucional nº 29/2000 consistiria em aperfeiçoamento meramente redacional, sem qualquer impacto jurídico ou normativo relevante.

O art. 32 encontra-se em consonância com o princípio da publicidade previsto no art. 37 da Constituição Federal, com o art. 48 da Lei Complementar nº 101/2000 e com a Lei nº 12.527/2011, assegurando transparência da gestão fiscal e mecanismos de participação popular no processo orçamentário.

O art. 33 disciplina o encaminhamento de mensagens modificativas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual, observando a sistemática legislativa aplicável ao processo de apreciação da proposta orçamentária.





Registra-se que a atual redação já incorporou a recomendação anteriormente formulada por esta Procuradoria quanto à utilização da expressão "comissão temática competente", conferindo maior adequação técnica ao dispositivo.

O art. 34 reproduz o comando previsto no §8º do art. 166 da Constituição Federal, disciplinando a utilização dos recursos que eventualmente fiquem sem destinação em razão de veto, emenda ou rejeição parcial da proposta orçamentária.

O art. 35 regulamenta o Quadro de Detalhamento da Despesa – QDD, instrumento indispensável à execução orçamentária, compatível com a sistemática da Lei Federal nº 4.320/1964.

Observa-se que a redação atualmente proposta reproduz substancialmente os aperfeiçoamentos anteriormente sugeridos por esta Procuradoria, especialmente quanto à descrição do conteúdo mínimo do QDD e à sua vinculação à execução orçamentária.

O art. 36 encontra fundamento nos arts. 8º e 13 da Lei Complementar nº 101/2000, ao prever a elaboração e publicação do cronograma anual de desembolso e das metas bimestrais de arrecadação.

O art. 37 está em conformidade com os arts. 8º e 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, disciplinando a limitação de empenho e movimentação financeira em caso de frustração de receitas.

Registra-se que o inciso III do §2º incorporou recomendação anteriormente formulada por esta Procuradoria, passando a mencionar expressamente as despesas com a conservação do patrimônio público, em consonância com o art. 45 da Lei Complementar nº 101/2000.

O art. 38 reproduz a disciplina estabelecida no §2º do art. 167 da Constituição Federal e no art. 47 da Lei Federal nº 4.320/1964, regulamentando a reabertura de créditos especiais e extraordinários autorizados nos últimos quatro meses do exercício financeiro.

O art. 39 condiciona a transposição, o remanejamento e a transferência de dotações orçamentárias à edição de lei específica, observando o art. 167, inciso VI, da Constituição Federal e o art. 112, inciso VI, da Lei Orgânica Municipal de Viana.

Destaca-se que o dispositivo preserva o controle legislativo sobre alterações qualitativas do orçamento e mantém consonância com o entendimento consolidado dos Tribunais de Contas acerca da matéria.

A única alteração promovida em relação ao exercício anterior consiste na inclusão da expressão "até o limite previsto no artigo 41 desta Lei", inovação que busca compati-





lizar essas movimentações orçamentárias com o limite geral de suplementação autorizado pelo Poder Legislativo.

O art. 40 autoriza ajustes em classificações orçamentárias mediante abertura de crédito suplementar, preservando os objetivos originalmente aprovados pelo Legislativo e observando os arts. 42 e 43 da Lei Federal nº 4.320/1964.

Trata-se de mecanismo de natureza eminentemente técnica, destinado a conferir maior flexibilidade à execução orçamentária sem alteração da finalidade das ações governamentais.

Dessa forma, os arts. 26 a 40 mostram-se compatíveis com a Constituição Federal, com a Lei Federal nº 4.320/1964, com a Lei Complementar nº 101/2000 e com a Lei Orgânica Municipal, não demandando ajustes substanciais, ressalvada apenas a sugestão de atualização da referência normativa constante do inciso VI do parágrafo único do art. 31.

Arts. 41 a 45 – Créditos Adicionais, Alterações Orçamentárias e Destinação de Recursos Públicos

O art. 41 autoriza os Poderes Executivo e Legislativo a promoverem suplementações orçamentárias até o limite de 50% (cinquenta por cento) do orçamento global, observando o disposto no art. 167, inciso V, da Constituição Federal.

A previsão encontra amparo no art. 165, § 8º, da Constituição Federal, que admite a inclusão, na Lei Orçamentária Anual, de autorização para abertura de créditos suplementares, bem como nos arts. 40 a 43 da Lei Federal nº 4.320/1964.

Sob o aspecto jurídico, o percentual de 50% mostra-se compatível com a Constituição Federal, uma vez que não configura autorização para créditos ilimitados, vedados pelo art. 167, inciso VII, da Constituição Federal.

Registra-se, contudo, que o percentual proposto representa margem significativa de flexibilização da execução orçamentária, permitindo ampla movimentação de dotações durante o exercício financeiro. Trata-se de opção inserida no campo da discricionariedade político-legislativa, cabendo ao Poder Legislativo avaliar sua conveniência à luz do equilíbrio entre a necessária flexibilidade administrativa e o controle da execução orçamentária.

No tocante ao § 1º, verifica-se que a proposta mantém a exclusão dos créditos adicionais suplementares abertos por excesso de arrecadação do limite estabelecido no caput.

Embora o excesso de arrecadação constitua fonte legítima para abertura de créditos adicionais, nos termos do art. 43, § 1º, inciso II, da Lei Federal nº 4.320/1964, a exclusão





dessas suplementações do limite global previsto no caput pode comprometer a finalidade do próprio controle quantitativo instituído pelo legislador, além de suscitar questionamentos à luz do art. 167, inciso VII, da Constituição Federal, que veda a concessão ou utilização de créditos ilimitados.

Por essa razão, mantém-se a recomendação anteriormente formulada por esta Procuradoria para adequação do dispositivo. **(Recomendação nº 03)**

EMENDA MODIFICATIVA

Dê-se ao §1º, art. 31 do Projeto de Lei nº 44 de 2025 a seguinte redação

Art. 41

.....

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

Os §§ 2º e 3º encontram-se em conformidade com os arts. 40 a 46 da Lei Federal nº 4.320/1964 e com o art. 167, § 3º, da Constituição Federal, disciplinando adequadamente os efeitos dos créditos adicionais sobre o Quadro de Detalhamento da Despesa e a abertura de créditos extraordinários.

O art. 42 autoriza o Poder Executivo, mediante autorização legislativa, a promover alterações relacionadas à programação orçamentária, observando os instrumentos de planejamento e as exigências legais pertinentes.

A redação encontra-se compatível com os princípios da legalidade orçamentária e da

O art. 43 autoriza a inclusão de elemento de despesa e fonte de recursos nos projetos, atividades e operações especiais previstos na Lei Orçamentária Anual ou incorporados por créditos adicionais especiais.

Trata-se de mecanismo de adequação técnica da execução orçamentária, compatível com a sistemática de classificação das despesas públicas prevista na Lei Federal nº 4.320/1964, sem alteração da finalidade das ações aprovadas pelo Poder Legislativo.

O dispositivo mostra-se juridicamente adequado.

O art. 44 disciplina a destinação de recursos públicos a entidades privadas sem fins lucrativos, observando os arts. 12 e 16 da Lei Federal nº 4.320/1964, a Lei Complementar nº 101/2000 e a Lei Federal nº 13.019/2014.

A vedação à destinação de recursos para entidades privadas com finalidade lucrativa





encontra fundamento nos princípios da legalidade, moralidade administrativa e interesse público.

Os §§ 1º e 2º reforçam o controle legislativo sobre a destinação de recursos públicos, exigindo autorização legislativa para definição das entidades beneficiárias e para hipóteses não contempladas na Lei Orçamentária Anual.

Não se verificam incompatibilidades com a legislação vigente.

O art. 45 estabelece que a destinação de recursos públicos a pessoas físicas ou para cobertura de déficits de pessoas jurídicas observará as disposições da Lei Complementar nº 101/2000 e da Lei Federal nº 4.320/1964.

A norma reafirma a necessidade de observância dos princípios da legalidade, finalidade, interesse público, transparência e responsabilidade fiscal na concessão de benefícios, auxílios ou transferências de recursos públicos.

O dispositivo encontra-se em conformidade com o ordenamento jurídico, não demandando ajustes.

Os arts. 46 a 49 disciplinam as despesas com pessoal e encargos sociais, observando os arts. 18 a 23 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e o art. 169 da Constituição Federal.

O art. 46 estabelece critérios para estimativa das despesas com pessoal no exercício de 2027, utilizando como base as despesas realizadas entre janeiro e setembro de 2026, observados os limites legais aplicáveis.

O art. 47 condiciona a concessão de vantagens, criação de cargos, alterações de carreira e admissões de pessoal à observância dos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal e à existência de autorização legislativa, em consonância com o art. 169 da Constituição Federal e com o art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000.

O art. 48 restringe a realização de horas extras quando a despesa com pessoal ultrapassar 95% do limite legal, admitindo-a apenas para atendimento de relevante interesse público, especialmente nas áreas de saúde e educação. Embora a redação seja juridicamente válida, recomenda-se avaliar a inclusão da área de segurança pública, também contemplada pelo parágrafo único do art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O art. 49 reproduz as medidas de recondução da despesa com pessoal aos limites legais, em conformidade com o § 3º do art. 169 da Constituição Federal e com os arts. 22 e 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No âmbito das alterações da legislação tributária, o art. 50 encontra-se em conformidade





com o art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000. O dispositivo condiciona a concessão ou ampliação de benefícios fiscais à observância dos requisitos legais aplicáveis, especialmente a realização de estudo prévio de impacto orçamentário-financeiro.

Registra-se que o § 2º já incorpora aperfeiçoamento anteriormente recomendado por esta Procuradoria, ao prever expressamente que o cancelamento de créditos tributários anti-econômicos dependerá de lei específica, em consonância com o art. 14, § 3º, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O art. 51 disciplina a execução provisória da proposta orçamentária na hipótese de não aprovação da Lei Orçamentária Anual até o encerramento do exercício anterior, medida compatível com o princípio da continuidade dos serviços públicos e com a sistemática orçamentária adotada pelos entes federativos.

O art. 52 autoriza a celebração de convênios, contratos de repasse e instrumentos congêneres necessários à execução orçamentária, em conformidade com a legislação aplicável às transferências voluntárias e à cooperação administrativa entre entes públicos e entidades privadas.

O art. 53 define como despesas irrelevantes aquelas cujos valores não ultrapassem os limites previstos nos incisos I e II do art. 75 da Lei nº 14.133/2021, atendendo ao disposto no § 3º do art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O art. 54 autoriza a filiação dos órgãos municipais a entidades e associações de âmbito estadual e nacional voltadas ao fortalecimento institucional e ao aperfeiçoamento das atividades administrativas e legislativas, não sendo identificadas incompatibilidades com o ordenamento jurídico.

O art. 55 autoriza a celebração de convênios com consórcios intermunicipais destinados ao desenvolvimento municipal, encontrando fundamento na Lei Federal nº 11.107/2005 e na Lei Orgânica Municipal.

O art. 56 estabelece que a elaboração, aprovação e execução da Lei Orçamentária Anual observarão as metas fiscais constantes do Anexo II da presente Lei, em consonância com o art. 4º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000.

Todavia, verifica-se a existência de erro material na redação do art. 56, uma vez que o dispositivo faz referência ao exercício de 2026, quando, em razão do objeto da presente Lei de Diretrizes Orçamentárias, o correto é a menção ao exercício de 2027.

Não obstante, a correção da impropriedade identificada não demanda a apresentação de emenda legislativa específica, por se tratar de mero erro material desprovido de repercussão sobre o conteúdo normativo da proposição.





A adequação poderá ser promovida quando da elaboração da redação final do projeto pela Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas ou, inexistindo emendas, pela Mesa Diretora, nos termos do art. 242 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Viana, segundo o qual os projetos aprovados com emendas serão encaminhados à referida Comissão para apresentação da redação final, cabendo à Mesa a expedição do autógrafo quando dispensada essa providência.

Dessa forma, recomenda-se apenas o registro da correção material, independentemente da apresentação de emenda ao texto do projeto.

Por fim, o art. 57 estabelece a vigência imediata da lei a partir de sua publicação, cláusula compatível com o art. 8º da Lei Complementar nº 95/1998.

Dessa forma, os arts. 46 a 57 mostram-se compatíveis com a Constituição Federal, com a Lei Complementar nº 101/2000 e com a legislação infraconstitucional aplicável, demandando apenas a correção do erro material identificado no art. 56 e, facultativamente, a avaliação quanto à inclusão da área de segurança pública no art. 48.

3.2.4. Técnica legislativa

Verifica-se que a técnica legislativa, compreendida como o conjunto de métodos, regras e procedimentos destinados à elaboração, sistematização e aperfeiçoamento das normas jurídicas, não se limita à mera redação formal dos textos legais, constituindo instrumento indispensável para assegurar a clareza, a coerência, a segurança jurídica e a efetividade da atividade legislativa.

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)





No caso em análise, verifica-se que o Projeto de Lei nº 44/2026 encontra-se adequadamente estruturado sob o aspecto formal, observando, em linhas gerais, as diretrizes estabelecidas pela Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, especialmente quanto à organização lógica do texto normativo, à clareza redacional, à precisão terminológica e à adequada sistematização de seus dispositivos.

As observações e recomendações pontualmente formuladas ao longo deste parecer não comprometem a regularidade da proposição sob o prisma da técnica legislativa, constituindo apenas sugestões de aperfeiçoamento redacional e de aprimoramento da segurança jurídica do texto normativo.

4. CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Procuradoria Jurídica opina pela constitucionalidade, legalidade e adequada técnica legislativa do Projeto de Lei nº 44/2026, por verificar que a proposição se encontra em conformidade com a Constituição Federal, a Lei Orgânica do Município de Viana, a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a Lei nº 4.320/1964 e as demais normas aplicáveis à matéria orçamentária.

Não obstante, recomenda-se a apreciação das emendas modificativas e aditivas sugeridas ao longo deste parecer, destinadas ao aperfeiçoamento da redação normativa, ao aprimoramento dos mecanismos de planejamento, transparência e execução orçamentária, bem como à adequação de determinados dispositivos às melhores práticas de técnica legislativa e aos entendimentos jurisprudenciais pertinentes.

Registra-se, ainda, a existência de erro material no art. 56, que faz referência ao exercício de 2026, quando o correto é o exercício de 2027, vício que poderá ser corrigido por ocasião da redação final, nos termos do art. 242 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Viana, independentemente da apresentação de emenda específica.

Por fim, ressalta-se que o presente parecer possui natureza meramente opinativa, competindo ao Plenário e às Comissões Permanentes competentes a deliberação acerca do mérito legislativo da proposição e das recomendações ora apresentadas.

À conclusão do Presidente da Câmara Municipal e comissões permanentes.

Viana, 22 de junho de 2026.

PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO

Procurador

Matrícula 000053

LUANA DO AMARAL PETERLE

Procuradora

Matrícula 1341





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

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 310037003300320032003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento** em 22/06/2026 14:14

Checksum: **69FCA59ED837907C27C8A7A4372B4E42AD30A0AAC97EF35A720B4DBAE3E6564A**

Assinado eletronicamente por **Bruno Deorce Gomes** em 24/06/2026 14:31

Checksum: **6C1BA8B30C1D888F92AC165ED47D77E41BCC9B8D4B9BA3B936CA220BF7E3477A**

Assinado eletronicamente por **Luana do Amaral Peterle** em 26/06/2026 10:56

Checksum: **F6ECBE3FC3FCFA0CD25AF8B2BD4D688E741EF7E0C4B41B523A5E2A4600062217**

