



**Processo Legislativo Eletrônico nº 837/2024**

**Projeto de Lei nº 16/2024**

**Ementa:** Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para elaboração da LOA/2025

**Proponente:** Prefeito Municipal de Viana

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

## PARECER JURÍDICO

Processo Legislativo. Projeto de Lei nº 16/2024, de autoria do Prefeito. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para elaboração da LOA/2025. 1. Competência do Município (CF, arts. 29 e 30, I. 2. Iniciativa privativa do Prefeito (CF, art. 61, §1º, II, b c/c LOMV, art. 31, parágrafo único, II). 3. Rito Ordinário (RI, art. 177). Observado (LOMV, art. 25, §2º). 4. Aspecto material observado. 5. Constitucionalidade, legalidade e regular técnica legislativa. 6. Observância as recomendações mediante emendas modificativa e supressiva.

### 1. RELATÓRIO

Inicialmente cumpre ser registrar, que o Projeto de Lei nº 16, de 15 de maio de 2024, encaminhado pelo Prefeito através do OF/PMV/SEMGOV/Nº 158/2024, foi protocolizado na Secretaria da Câmara Municipal de Viana em 16 de maio de 2024 (cf. recebimento à fl. 65/66), sob o nº de Protocolo 837/2024.

Sua leitura se dará na primeira sessão ordinária (150ª) após a sua protocolização (cf. andamento processo inserto à fl. 69), tendo sido encaminhado à Presidência e, imediatamente, à Procuradoria, com vista a aferição da legalidade e constitucionalidade, nos termos do art. 150 do Regimento Interno, conforme r. despacho pela Presidência na mesma data para leitura na pauta da sessão ordinária seguinte (fl. 67).

Está sendo adotada como parte do relatório, os termos da mensagem ao Projeto de Lei nº 16/2024, que assim se encontra vazada:

*Temos a honra de submeter à apreciação e deliberação dessa Augusta Casa de Leis, o incluso projeto de Lei que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2025, em consonância com as determinações estabelecidas na Constituição Federal, na Lei Orgânica do Município e na Lei Complementar nº 101/2000, a qual estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, tomando como base o MDF 14ª Edição – versão 3, aprovada pela Portaria nº 699/2023, da Secretaria do Tesouro Nacional.*

*As diretrizes orçamentárias constituem um conjunto de instruções para a concretização de um plano de ação governamental. A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO é o elo entre o Plano*





*Plurianual - PPA e a Lei Orçamentária Anual – LOA e objetiva estabelecer as metas e prioridades da Administração Municipal, as orientações para a elaboração do orçamento e as disposições sobre alterações na legislação tributária, entre outros temas correlacionados.*

*Com a elaboração do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2025 (PLDO 2025), se inicia o processo de planejamento, em consonância com o Plano Plurianual 2022-2025.*

*Constam também da presente proposição o Anexo de Riscos Fiscais, o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Metas e Prioridades.*

*A gestão fiscal responsável e o equilíbrio das contas públicas constituem pilares fundamentais do processo que garante as entregas à sociedade, sendo o planejamento orçamentário um instrumento essencial para a construção da igualdade de oportunidades para os cidadãos, a melhoria dos serviços públicos, e finalmente, a garantia de maior qualidade de vida para a população.*

Por derradeiro, registre-se que o Projeto de Lei nº 16/2024 tramita pelo rito especial (RICMV, art. 262 e ss.).

## **2. COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA - NATUREZA DO PARECER**

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

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

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

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

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

<sup>1</sup> 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: Mallheiros, 2001.p.377).II – **O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo:** Cód. Civil, art. 159; Lei nº. 8906/94, art. 32. III. – Mandado de Segurança deferido. (MS 24073 / DF – DISTRITO FEDERAL – MANDADO DE SEGURANÇA. Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO. Julgamento: 06/11/2002 Órgão Julgador: Tribunal Pleno). (destaques da Procuradoria e Consultoria Jurídica)

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

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





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 Mello<sup>4</sup>:

*[...] O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscar a correção de abusos cometidos por órgãos públicos e por agentes e autoridades do Estado, inclusive magistrados, reflete prerrogativa indisponível do advogado, que não pode, por isso mesmo, ser injustamente cerceado na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbitrio 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 ressaltado o caráter opinativo da Procuradoria, sendo forçoso se concluir que a emissão de parecer jurídico não substitui o parecer das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

### **3. FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

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

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

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

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

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

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





### 3.1.1. Competência local

Cumpra desde logo asseverar que a matéria tratada no Projeto de Lei nº 13/2024 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."*<sup>5</sup> e, ainda, BASTOS, Celso Ribeiro, para quem *"O que define e caracteriza interesse local, inscrito como dogma constitucional é a preponderância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União"*.<sup>6</sup>

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

No mesmo passo, CRETILLA JÚNIOR, José, *"O Município está situado dentro do Estado, o qual por sua vez está 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.

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

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

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





Assim, além do *predominantemente e/ou de interesse local* sobre a matéria tratada no Projeto de Lei nº 16/2024, conforme disposição expressa do art. 29, c/c 30, I, e art. 165, todos da Carta Política Federal, a Carta Política Local, ainda dispõe em seu art. 110, II, que:

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

*II – as diretrizes orçamentárias;*

Conclui-se, que a matéria tratada no Projeto de Lei nº 16/2024 é de competência local inequívoca.

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

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

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

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”*.

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

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





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

*A atribuição típica e predominante da Câmara é a 'normativa', isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito.*

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

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

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

*[...] Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem providões 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 nº 16/2024 é matéria curial à organização administrativa, cuja competência é privativa do Presidente da República (CF, art. 61, §1º, II, b), replicado à luz do princípio da simetria no art. 31, parágrafo único, II, c/c art. 110, II, da Carta Política Local.

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

6500713603 - 0552713 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. EMENDA PARLAMENTAR AO PLANO PLURIANUAL DO ESTADO DA PARAÍBA. AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA COM A PROPOSTA DO CHEFE DO EXECUTIVO. PREVISÃO DE EXECUÇÃO OBRIGATÓRIA DE EMENDAS INDIVIDUAIS ANTES DO TÉRMINO DO CICLO 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.

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





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

Assim, quaisquer das matérias elencadas no art. 61, §1º, II, da Carta Política Federal, à luz do princípio da simetria com o disposto no art. 31, parágrafo único, II da Carta Política Local, se não observada a iniciativa privativa do Prefeito, será essa declarada inconstitucional por vício formal, conforme entendimento do STF (Ag.Reg. no RE 612594/RJ)<sup>11</sup>, bem como advertência de MEIRELLES, Hely Lopes<sup>12</sup> “*que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto.*”

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

### 3.1.3. Prazo de encaminhamento da matéria

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

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

Assim, conforme entendimento do STF, somente se aplicará aos demais entes da federação o princípio da simetria, no caso de existência lei complementar federal dispondo sobre normas gerais, no caso, prazo diverso daquele previsto no § 2º, do art. 35, do

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

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





ADCT, da Constituição Federal. Na inexistência de lei complementar os Estados-Membros, bem como o Distrito Federal e os Municípios, à luz do princípio da autonomia, poderão dispor sobre a matéria.

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

Assim, apesar do protocolo datar de 16/05/24, o Projeto de Lei nº 16/2024 foi assinado eletronicamente pelo Prefeito em 15/05/24 (fl. 64) e encaminhado na mesma data; contudo, com protocolo no dia seguinte, tendo em vista ter sido encaminhado após o expediente do dia anterior.

Portanto, o encaminhamento do Projeto de Lei nº 16/2024 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, II, da Carta Política Federal, são de competência do Presidente da República, mediante sanção, especialmente sobre: *“plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado.”*; bem como o disposto no art. 22, II, da LOMV, ao dispor que 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, consoante lição de TEMER, Michel<sup>13</sup>, *“sanção é a aquiescência do Presidente da República aos termos de um projeto de lei”*. No mesmo sentido CARVALHO, Kildare Gonçalves<sup>14</sup>, *“sanção é a concordância, a aquiescência do Presidente da República a projeto de lei aprovado pelo Legislativo.”*

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

<sup>13</sup> Elementos de direito constitucional. 20 ed. revista e atualizada. São Paulo: Malheiros Editores. 2005, p. 139.

<sup>14</sup> Técnica legislativa: legística formal. 6 ed. Rev., atual. e ampl. Del Rey: Belo Horizonte, 2014, p. 205.







### 3.2.2. Da proposta legislativa

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

PROJETO DE LEI N° \_\_\_/2024

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

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

#### CAPÍTULO I DA DISPOSIÇÃO PRELIMINAR

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

*I - as metas fiscais e prioridades da Administração Pública Municipal;*

*II - a estrutura e organização dos orçamentos;*

*III - as diretrizes para a elaboração e execução dos orçamentos do Município e suas alterações;*

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

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

*VI - as disposições gerais.*

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

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

*Art. 2º As prioridades e metas para o exercício financeiro de 2025 são aquelas estabelecidas no Anexo de Metas e Prioridades que integra esta Lei - Anexo II, em consonância com o Planejamento da Ação Governamental instituída pelo Plano Plurianual, observado as emendas individuais, disposta no §8º, do artigo 111, da Lei Orgânica do Município de Viana, alterado pela Emenda à Lei Orgânica nº 13, de 04 de julho de 2017,.*

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

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

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





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

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

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

Art. 4º As metas fiscais de receitas, despesas, resultados primário e nominal e montante da dívida pública para os exercícios de 2025 e nos dois subsequentes de que trata o §1º do artigo 4º, da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), são as constantes do Anexo II da presente Lei, composto dos seguintes demonstrativos:

I - Demonstrativo I – Metas Anuais;

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

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

IV - Demonstrativo IV - Evolução do Patrimônio Líquido;

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

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

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

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

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

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

IX - Demonstrativo IX - Metodologia e Memória de Cálculo;

X - Demonstrativo X - Metas e Prioridades para o exercício de 2025.

Art. 5º Os riscos fiscais para o exercício financeiro de 2025 de que trata o §3º do artigo 4º da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), são os constantes do Anexo I da presente Lei.

### CAPÍTULO III

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

#### SEÇÃO I

#### DA ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DOS ORÇAMENTOS

Art. 6º O Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2025 que o Poder Executivo encaminhará à Câmara Municipal de Vereadores respeitará o prazo legal estipulado pela Lei Orgânica, sendo que além da mensagem, será composto de:

I - texto de lei;

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

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





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

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

*§1º A classificação da natureza da receita obedecerá a estrutura e os conceitos constantes da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 4 de maio de 2001 dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, observadas suas alterações posteriores e demais normas complementares pertinentes.*

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

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

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

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

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

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

*§2º Os programas da Administração Pública Municipal a serem contemplados no Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2025 serão compostos, no mínimo, de identificação das respectivas ações (projeto, atividade e operações especiais) e seus recursos financeiros.*

*§3º Cada ação orçamentária estabelecida na Lei Orçamentária Anual de 2025 e em seus créditos adicionais será associada a uma função e uma subfunção e detalhará sua estrutura de custo por categoria econômica, grupo de natureza da despesa e modalidade de aplicação constante da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 4 de maio de*





2001, dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, com suas alterações posteriores.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## SEÇÃO II

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

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





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

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

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

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

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

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

*Parágrafo único. A estimativa da receita e a fixação da despesa que trata este artigo poderá ser objeto de correção por índice oficial, em 02 de janeiro de 2025, se verificada que o índice de inflação do exercício de 2024 seja superior a 10% (dez por cento).*

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

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

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

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

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

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

*III - metodologia de cálculo.*

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

*I - dos tributos de sua competência;*

*II - das transferências constitucionais;*

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

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

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

*VI - da cobrança da dívida ativa;*

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

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

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





X - de outros recursos.

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

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

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

*I - pessoal e encargos sociais;*

*II - serviços da dívida pública municipal;*

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

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

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

*Art. 21 Na proposta da Lei Orçamentária Anual de 2025 e seus créditos adicionais, os Programas de Trabalho da Administração Pública Municipal, direta e indireta, deverão observar as seguintes regras:*

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

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

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

*Art. 23 A proposta orçamentária da Administração Pública Municipal terá as receitas e as despesas orçadas a preços correntes estimados para o exercício de 2025, conforme Anexo de Metas Fiscais – Anexo II desta Lei, visando à garantia do equilíbrio fiscal e a manutenção da capacidade própria de investimento.*





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

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

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

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

*IV - aos investimentos necessários ao atendimento das demandas sociais.*

*Parágrafo único. A programação das demais despesas de capital com os recursos referidos no caput deste artigo poderá ser efetivada quando previstas em contratos e convênios ou desde que atendidas plenamente as prioridades indicadas e os recursos sejam provenientes da economia com os gastos de outras despesas correntes.*

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

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

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

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

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

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

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

*Art. 29 O órgão responsável pelo Setor Jurídico encaminhará ao órgão encarregado da elaboração do orçamento, até 30 de agosto de 2024, a relação dos débitos atualizados e constantes de precatórios judiciais a serem incluídos na proposta orçamentária para o exercício de 2025, conforme determina o artigo 100, da Constituição Federal, alterado pela Emenda Constitucional nº 94, de 15 de dezembro 2016, discriminada por órgão da administração direta, autarquias, fundações e fundos e por grupos de despesa.*

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





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

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

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

I - sejam compatíveis com o Plano Plurianual 2022-2025 e com esta Lei;

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

III - sejam relacionadas com:

a) correção de erros ou omissões; ou

b) dispositivos do texto do projeto de Lei.

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

I - a pessoal e seus encargos;

II - aos serviços da dívida;

III - à dotação referente a precatórios e sentenças judiciais;

IV - ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de valorização dos profissionais da educação – FUNDEB;

V - ao limite mínimo para a área de ensino, determinado pela Constituição Federal;

VI - ao limite mínimo para a área de saúde, estipulado pela Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000;

VII - às receitas vinculadas às finalidades específicas, tais como convênios, execução de programas especiais e operações de crédito.

Art. 32 A elaboração do projeto, a aprovação e a execução da Lei Orçamentária Anual de 2025 deverão ser realizadas de modo a evidenciar a Transparência da Gestão Fiscal, observando o princípio da publicidade e permitindo um amplo acesso da sociedade à todas as informações relativas a cada etapa do processo orçamentário.

§1º Serão divulgados via internet pelo Poder Executivo:

I - a Lei Orçamentária de 2025 e seus Anexos; e

II - a Lei de Diretrizes Orçamentária e seus Anexos.

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

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

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

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

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

Parágrafo único. O Quadro de Detalhamento da Despesa – QDD deverá discriminar as atividades, projetos e operações especiais consignados a cada Órgão e Unidade







*Orçamentária, especificando, no mínimo, a Categoria Econômica, o Grupo de Natureza de Despesa, a Modalidade de Aplicação e Fonte de Recurso.*

*Art. 36 Nos termos dos artigos 8º e 13 da LC nº. 101/2000, o Poder Executivo deverá elaborar e publicar até 30 (trinta) dias após a publicação da Lei Orçamentária Anual de 2025, o cronograma anual de desembolso mensal, elaborado por, no mínimo, grupo de despesa, bem como as metas bimestrais de arrecadação.*

*Art. 37 Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita está aquém do previsto, os Poderes Executivo e Legislativo promoverão, por atos próprios e nos montantes necessários, nos 30 (trinta) dias subsequentes, a limitação de empenho e movimentação financeira para adequar o cronograma de execução mensal de desembolso ao fluxo da receita realizada, visando atingir as metas fiscais estabelecidas para o exercício de 2025, em conformidade com o disposto nos artigos 8º e 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.*

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

*I - outras despesas correntes;*

*II - investimentos;*

*III - inversões financeiras.*

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

*I - despesas com pessoal e encargos sociais;*

*II - despesas com serviço da dívida;*

*III - com a conservação do patrimônio público, conforme prevê o disposto no artigo 45 da LC nº 101/2000.*

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

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

*Art. 39 O Poder Executivo poderá, mediante lei específica, transpor, remanejar ou transferir, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na Lei Orçamentária de 2025 e em créditos adicionais, em decorrência da extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos e entidades, bem como de alterações de suas competências ou atribuições, mantida a estrutura programática e respectivo produto, assim como o correspondente detalhamento por categoria econômica, grupo de natureza da despesa e modalidades de aplicação.*

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

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





*Art. 41 Observado o disposto no inciso V do artigo 167, da Constituição Federal, o Poder Executivo e o Poder Legislativo poderão suplementar as dotações até o limite de 50% (cinquenta por cento) do orçamento global para reforço de dotações orçamentárias consignadas para o exercício de 2025.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### CAPÍTULO IV

#### DAS DISPOSIÇÕES SOBRE DESPESAS COM PESSOAL

*Art. 46 As despesas com pessoal e encargos sociais serão estimadas para o exercício de 2025 com base nas despesas realizadas nos meses de janeiro a setembro de 2024,*





*considerando os eventuais acréscimos legais, alterações de planos de carreira e admissões para preenchimento de cargos, observados, além da legislação pertinente, os limites previstos nos artigos 18, 19 e 20 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).*

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

*Art. 47 No exercício de 2025, observado o disposto no artigo 169 da Constituição Federal, ficam autorizadas as concessões de quaisquer vantagens, aumentos de remuneração, criação de cargos, empregos e funções, alterações de estrutura de carreiras, bem como admissões ou contratações de pessoal a qualquer título, por intermédio de projeto de lei aprovado pela Câmara Municipal, observando o disposto nos artigos 19 e 20 e as condições estabelecidas no artigo 16 da Lei Complementar nº 101/2000 e legislação aplicável.*

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

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

*Art. 48 No exercício de 2025, a realização de horas extras, quando a despesa houver extrapolado 95% (noventa e cinco por cento) dos limites referidos na LC nº. 101/2000, poderá ocorrer somente quando destinada ao atendimento de relevante interesse público, especialmente voltado para as áreas de saúde e educação, que gerem situações emergenciais de risco ou prejuízo para a sociedade.*

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

*I - redução de horas extras;*

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

*III – exoneração dos servidores não estáveis.*

## CAPÍTULO V

### DAS ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA DO MUNICÍPIO

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

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

*§2º Os tributos lançados e não arrecadados inscritos em dívida ativa cujos custos para cobrança sejam superiores ao crédito tributário poderão ser cancelados, mediante autorização em lei, não se constituindo como renúncia de receita, conforme preceitua o inciso*





# CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

*II do §3º do artigo 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.*

## CAPÍTULO VI DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

*Art. 51 Caso o Projeto da Lei Orçamentária Anual de 2025 não seja aprovado e sancionado até 31 de dezembro de 2024, a programação dele constante poderá ser executada até a edição da respectiva Lei Orçamentária, na forma originalmente encaminhada à Câmara Municipal Legislativa, excetuados os investimentos em novos projetos custeados exclusivamente com recursos ordinários do Tesouro Municipal.*

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

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

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

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

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

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

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

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

WANDERSON BORGHARDT BUENO

Prefeito Municipal de Viana

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

Antes de ser iniciada a análise deste assunto, cabe, desde já, ficar registrado o significado

20





do termo “*democracia participativa*” e “*democracia direta*”, ambas nascidas da decorrência natural do modelo do Estado Democrático da participação popular implícita e explicitamente. A primeira diz respeito aqueles que por outorga popular (participação indireta) são escolhidos (eleitos) para representar a população, que são os membros dos Parlamentos nos diferentes níveis de Governo, como por exemplo exercido pela Câmara dos Deputados (CF, art. 14, III), Assembleia Legislativa (CF, art. 27, § 4º) e Câmara dos Vereadores (CF, art. 29, XIII). A segunda é a participação direta pela população com a utilização de instrumentos expressos no ordenamento jurídico, que de acordo com o art. 14 da Carta Política Federal, que estabelece as diversas formas de manifestação da soberania popular, tais como o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular.

Neste contexto da participação popular direta se encontra prevista a *audiência pública* (CF, art. 58, II), que é um importante mecanismo de participação dos desígnios da coletividade na Administração Pública. Assim, a *audiência pública*, consiste em uma das principais formas de participação popular e de controle da Administração Pública, favorecendo a busca de decisões políticas legítimas e transparentes, por meio de troca de informações entre os administrados e o Poder Público, quanto a proposições legislativas, planos, políticas urbanas, etc., bem como o efetivo e amplo debate de tais questões, assegurada, sempre, o livre expressar de opinião.

A *audiência pública* é definida como sendo a reunião ou assembleia convocada pelo Poder Público, por meio de ampla divulgação, em que toda a população é convidada a receber informações sobre projetos, planos e políticas urbanas e a discutir tais questões, com a possibilidade de expressar livremente a sua opinião.

No processo legislativo também se verifica a participação popular através de *audiência pública*, que se manifesta na fase de discussão do projeto de lei ou nas comissões permanentes (ou temáticas), que em algumas matérias tem exigência constitucional (CF, art. 14) conjugado com regramentos infraconstitucionais, como é o caso da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, cuja exigência se encontra prevista no art. 48<sup>15</sup> da Lei Complementar (Lcp) n° 101/00 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e, bem assim, no art. 44<sup>16</sup> da Lei n° 10.257/2001 - Estatuto da Cidade.

Portanto, verifica-se que a realização de *audiência pública* é requisito obrigatório no processo legislativo de *aprovação* da Lei de Diretrizes Orçamentárias na Câmara Municipal, e **não** de sua elaboração. Com isso, é forçoso se concluir que os debates em audiência pública poderão ocorrer na Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas, comissão permanente responsável por sua análise de mérito, mesmo depois de deflagrado o seu processo legislativo pelo Prefeito, fato inclusive usual.

<sup>15</sup> São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

<sup>16</sup> No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.





## CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

Entretanto, os debates realizados somente pela Câmara Municipal por ocasião da tramitação do PLDO não se constitui numa forma mais viável, posto que cabe ao Poder Executivo encabeçar a construção de leis especiais orçamentárias por ser ele o poder que as executará, notadamente à vista de sua função íntima de planejamento. Assim, deverá o Poder Executivo realizar audiência pública, como poderá o Poder Legislativo realizá-las também por ocasião da tramitação do PLDO, se assim entender necessário.

Compulsando-se os autos verifica-se que no processo de elaboração da lei de diretrizes orçamentárias ocorreu a participação popular, mediante audiência pública, fato que é comprovado mediante documentação hábil acostada no processo, o que vem atender ao disposto na legislação infraconstitucional (Estatuto da Cidade, art. 44 e LRF, art. 48), bem como comando constitucional (CF, art. 14), que ocorreu no dia 06/05/2024, mediante convocação publicizada no DOM/ES (AMUNES), no dia 17/04/24, Edição 2.496, Protocolo 1203313, conforme segue *print* abaixo:

DOM/ES - EDIÇÃO  
**130**

### Edital

#### **EDITAL AUDIÊNCIA PÚBLICA ELABORAÇÃO DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO 2025**

O **MUNICÍPIO DE VIANA**, por meio da Secretaria Municipal de Gestão e Finanças, em atenção ao disposto no Artigo 48 da Lei Federal nº 101/00-LRF, vem a público convidar a todos os cidadãos residentes e domiciliados no território do município e demais interessados, para participarem da **AUDIÊNCIA PÚBLICA** referente à **LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO 2025**, com o intuito de promover a discussão do Projeto de Lei, a **ocorrer no dia 06 de Maio de 2024, às 15 (quinze) horas, no TEATRO MUNICIPAL DE VIANA, localizado na Av. Florentino Avidos, 01 - Centro, Viana - ES, CEP.: 29.130-915.**

Viana-ES, 09 de Abril de 2024.

**WANDERSON BORGHARDT BUENO**  
Prefeito Municipal

**Protocolo 1303313**

E amplamente divulgada, conforme print abaixo:

15/04/2024, 18:11 Prefeitura de Viana promoverá audiência pública sobre Lei de Diretrizes Orçamentárias 2025 - PREFEITURA MUNICIPAL D...

#### Prefeitura de Viana promoverá audiência pública sobre Lei de Diretrizes Orçamentárias 2025



A Prefeitura de Viana, por meio da Secretaria Municipal de Gestão e Finanças (SEMGEF), convida todos os munícipes e demais interessados para participarem da Audiência Pública referente à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2025.

A audiência pública é a forma como a Lei de Responsabilidade Fiscal garante a transparência e a participação popular nos processos de elaboração das peças orçamentárias do município.

A audiência acontecerá no dia 06 de maio, às 15h, no Teatro Municipal de Viana, localizado na Avenida Florentino Avidos, em Viana Centro.

Elaborada anualmente, a LDO é um instrumento legal de planejamento do poder público, com objetivo de determinar as diretrizes orçamentárias e metas da administração pública, conectando o Plano Plurianual (PPA 2022-2025) com a Lei Orçamentária Anual (LOA).

As sugestões ou dúvidas poderão ser encaminhadas para o e-mail: [orçamento@viana.es.gov.br](mailto:orçamento@viana.es.gov.br).

22





A Prefeitura, por meio de ofício, encaminhou a Câmara Municipal informações sobre a audiência pública a ser realizada no dia 09 de abril de 2024. Da audiência pública foi lavrada ata, contendo a lista de presença e fotografias de vereadores (Presidente e 1º Secretário), tudo conforme documentação hábil acostada (fls. 103/104), inclusive lista de presença.

Assim, se encontra cumprido o disposto no art. 44 do Estatuto da Cidade, c/ art. 48 da LRF.

### 3.2.4. Da análise por artigo

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

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

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

e, bem assim o disposto no art. 4º e art. 9º, §4º<sup>17</sup>, da Lcp 101/00.

Assim em comento ao comando constitucional acima transcrito, CANOTILHO, J J. Gomes<sup>18</sup>, preleciona que "A lei de diretrizes orçamentárias tem, como o próprio orçamento anual, natureza formal. É simples orientação ou sinalização, de caráter anual, para a feitura do orçamento, devendo ser elaborada no primeiro semestre (art. 35, II, do Ato das Disposições Transitórias). Não cria direitos subjetivos para terceiros nem tem eficácia fora da relação entre os Poderes do Estado."

#### • Art. 2º - Das Prioridades

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

*Art. 2º As prioridades e metas para o exercício financeiro de 2025 são aquelas estabelecidas no Anexo de Metas e Prioridades que integra esta Lei - Anexo II, em consonância com o Planejamento da Ação Governamental instituída pelo Plano Plurianual, observado as emendas individuais, disposta no §8º, do artigo 111, da Lei Orgânica do Município de Viana, alterado pela Emenda à Lei Orgânica nº 13, de 04 de julho de 2017.*

<sup>17</sup> Art. 9º [...] §4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Ministro ou Secretário de Estado da Fazenda demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre e a trajetória da dívida, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição Federal ou conjunta com as comissões temáticas do Congresso Nacional ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais. (Redação dada pela Lcp 200/23)

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





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

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

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

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

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

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

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 formatação 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 reverenciada pela doutrina especializada, na medida em que a participação mais efetiva do Parlamento na elaboração e execução do orçamento público, sobretudo em vista de sua composição heterogênea, permite discussão mais ampla, de forma a conciliar os interesses divergentes dos vários grupos da sociedade levando em conta diversas perspectivas: política, econômica, programática, gerencial, financeira. 7) Essa sistemática acaba até mesmo por reformular o próprio conteúdo do princípio da separação de poderes, já que a forma com que os Poderes Executivo e Legislativo se relacionavam no processo de composição da estrutura orçamentária agora é significativamente alterada. 8) Considerando que o aludido princípio, que traduz norma







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

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

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

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

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

(...)





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

Dando continuidade, as emendas impositivas dos vereadores têm prioridade sobre as metas e prioridades constantes da LDO (§2º), e constarão da LOA/2023 (§3º).

Neste sentido cumpre ser destacado, que não são somente as prioridades é que constarão de anexo próprio do PPA, mas também as metas. As metas a que faz remissão o § 2º, do art. 165 da Constituição Federal, são metas de políticas públicas, que não se confundem com metas fiscais, previstas no art. 4º da LRF, já que aquelas são entendidas como grau de procedência ou de preferência de uma ação ou situação sobre as demais opções, enquanto estas se constituem entre a expectativa de gastos e o que se espera da receita a ser arrecadada em um ano.

Assim, cabe a seguinte indagação: *o não envio das prioridades e metas em anexo próprio no PLDO se constituirá no descumprimento do § 2º, do art. 165 da Constituição Federal?*

O entendimento é que **NÃO**, inclusive pelo fato de que constará do PLPPA a ser encaminhado até 15 de outubro, conforme previsto.

Lado outro, fazendo remissão a CANOTILHO<sup>19</sup>, *"CF 88 prevê, no art. 165, três planejamentos orçamentários: plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. Os três se integram harmoniosamente, devendo a lei orçamentária anual respeitar as diretrizes orçamentárias, consolidando ambas com o orçamento plurianual (arts. 165, § 7º, 166, § 4º, 167, § 1º). E têm os três que se compatibilizar com o planejamento com o planejamento global – econômico e social (art. 165, § 4º)."*

O PPA, com vigência de quatro anos, tem como função estabelecer as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública. Cabe à LDO, anualmente, enunciar as políticas públicas e respectivas prioridades para o exercício seguinte. Já a LOA tem como principais objetivos estimar a receita e fixar a programação das despesas para o exercício financeiro. Assim, a LDO ao identificar no PPA as ações que receberão prioridade no exercício seguinte torna-se o elo entre o PPA, que funciona como um plano de médio-prazo do governo, enquanto a LOA é o instrumento que viabiliza a execução do plano de trabalho do exercício a que se refere a LDO.

Neste sentido, SILVA, Luiz Carlos da<sup>20</sup> *"Se esses instrumentos de planejamento devem manter perfeita sintonia entre si, então, depreende-se que a inconsistência de um refletirá no resultado do*

<sup>19</sup> Ob. cit. p. 1753.

<sup>20</sup> *Efetividade do Sistema de Planejamento no Brasil: Uma análise da efetividade do planejamento no sistema orçamentário (PPA, LDO e LOA) - Monografia apresentada para aprovação no curso de Especialização em Orçamento Público da Câmara dos Deputados. Brasília, DF - 2007.*





outro." Atendendo a este conceito, deverá o Poder Executivo procurar harmonizar os três planejamentos orçamentários (PPA, LDO e LOA)

Por sua vez, estabelece o inciso I, do § 2º, do ADCT da Constituição Federal, *que "o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa"*. Portanto, como previsto, o PPA terá vigência de quatro anos, e é estabelecido pela Constituição Federal, não podendo ser alterado pelos demais entes da federação.

Portanto, o art. 2º se encontra em consonância com a legislação constitucional e infra-constitucional vigente, saldo quanto a fato de não observar que o §8º do art. 111 da LOMV sofreu alteração recente, com o advento da Emenda à Lei Orgânica nº 20, de 27 de março de 2024 (DOM/ES – Edição nº 2.484, de 28 de março de 2024), com a seguinte redação:

*Art. 111 [...]*

*§8º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) por vereador, cuja execução orçamentária e financeira será obrigatória.*

Portanto, o art. 2º se encontra em dissonância com a redação dada ao §8º pela EALOMV nº 20/24, que deverá se amoldar a lei ordem constitucional local vigente, conforme emenda modificativa abaixo (**Recomendação nº 01**):

---

## EMENDA MODIFICATIVA

O art. 2º do PLDO/2025, passa a vigor com a seguinte redação:

*"Art. 2º As prioridades e metas para o exercício financeiro de 2025 são aquelas estabelecidas no Anexo de Metas e Prioridades que integra esta Lei - Anexo II, em consonância com o Planejamento da Ação Governamental instituída pelo Plano Plurianual, observado as emendas individuais, disposta no §8º, do artigo 111, da Lei Orgânica do Município de Viana, alterado pela Emenda à Lei Orgânica nº 20, de 27 de março de 2024.*

---

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

Como é sabido, atualmente vigora o PPA de 2022/2025, através da Lei 3.189, de 29 de dezembro de 2021, cujo art. 1º tem a seguinte redação:

*Art. 1º Esta lei institui o Plano Plurianual para o quadriênio 2022/2025, em cumprimento ao disposto no art.165, §1º da Constituição Federal, estabelecendo para o período*





*os programas com seus respectivos objetivos, indicadores e montantes de recursos a serem aplicados em despesas de capital e outras delas decorrentes e nas despesas de duração continuada, na forma dos Anexos desta Lei.*

que se completa e, com ele se encontra em consonância, ao disposto no arts. 3º e 4º, da mesma lei municipal, cuja redação é a seguinte:

*Art. 3º A inclusão, exclusão ou alteração de programas constantes desta Lei, serão propostas pelo Poder Executivo através de Projeto de Lei de Revisão do Plano ou Projeto de lei específico.*

*Art. 4º A inclusão, exclusão ou alteração de ações orçamentárias no Plano Plurianual poderá ocorrer por intermédio da Lei Orçamentária Anual ou de seus créditos adicionais, apropriando-se ao respectivo programa as modificações consequentes.*

Estes dois comandos (arts. 3º e 4º), repisa-se, além de completarem o disposto no art. 1º, com vista à adequação futura do PPA quanto *as prioridades*, se encontram em perfeita harmonia. A distinção é que quanto *as prioridades* a inclusão, exclusão ou alteração dependerá de lei específica a ser encaminhada a Câmara Municipal; enquanto para as metas já existe autorização prévia, conforme disposto no parágrafo único do art. 4º, c/c art. 5º cuja redação é a seguinte:

*Art. 4º [...]*

*Parágrafo único. De acordo com o disposto no caput deste artigo fica o Poder Executivo autorizado a adequar as metas das ações orçamentárias para compatibilizá-las com as alterações de valor ou com outras modificações efetivadas na Lei Orçamentária Anual.*

*Art. 5º Fica o Poder Executivo autorizado a alterar, incluir ou excluir produtos e respectivas metas das ações do Plano Plurianual, desde que as modificações contribuam para a realização do objetivo do respectivo Programa.*

Ora, se os três planejamentos orçamentários deverão guardar harmonia entre si, evitando que a inconsistência de um venha a refletir no outro, podendo sofrer alteração através de projeto de lei específico, quanto as prioridades (art. 1º, c/c arts. 3 e 4º) e, já autorizada, se necessário, para as metas (art. 4º, parágrafo único e art. 5º), todos da Lei 3.189/21.

O que se depreende do disposto nos arts. 3º e 4º do PLDO/25 não é o manifesto descumprimento do § 2º, do art. 165, quando as prioridades, já que as metas se encontram previstas nos anexos, mas sim, e tão somente, primar pela tripartição do planejamento orçamentário, adotada pela Constituição Federal, buscando compatibilizá-los com o planejamento global do Município de Viana.

Portanto, é perfeitamente razoável ser entendido que a ausência das prioridades e metas no PLDO/2025, diante de sua atipicidade e, com mais razão, por guardar sintonia e harmonia com o próximo PPA 2022/2025, conforme prefalado.





Ainda neste sentido, nada impediria que a Câmara Municipal elaborasse as prioridades e metas por ocasião da tramitação do PLDO. Todavia, não seria uma solução mais adequada, pelo fato de que é o Poder Executivo que elabora a construção das leis especiais orçamentárias, bem como as executa, além do fato de o planejamento se encontrar intrinsecamente a ele vinculado. Portanto, não seria viável, apesar de possível, a intervenção da Câmara Municipal para elaborar o rol de prioridades e metas para o exercício de 2024, desde que guarde compatibilidade com PPA de 2022/2025.

Dando continuidade a análise do projeto de lei sob exame, também deverá integrar o PLDO/2025 as *metas fiscais*, abrangendo os Poderes Executivo e Legislativo, bem como abranger os órgãos de administração direta dos Poderes, bem como administração indireta, observando critérios a fim de estabelecer padrões mínimos de informações. Deverá estabelecer metas anuais em valores correntes e constantes, relativos a receitas e despesas, para o exercício e para os dois seguintes.

Constara do Anexo de Metas Fiscais: *i) avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior; ii) demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos; iii) consistência das metas fixadas nos três exercícios anteriores, com as premissas e objetivos da política econômica municipal; iv) a evolução do patrimônio líquido, destacando a origem e aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos; v) avaliação da situação financeira e atuarial do RPPS e demais fundos públicos; vi) demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.*

As *metas fiscais*, consoante site [www.stn.fazenda.gov.br](http://www.stn.fazenda.gov.br), deverá ser composto dos seguintes demonstrativos: *i) Demonstrativo - Metas Anuais; ii) Demonstrativo II – Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do Exercício Anterior; iii) Demonstrativo III – Metas Atuais Comparadas com as Metas Fiscais fixadas nos três exercícios anteriores; iv) Demonstrativo IV - Evolução do Patrimônio Líquido; v) Demonstrativo V – Origem e aplicação dos recursos obtidos com alienação de ativos; vi) Demonstrativo VI – Avaliação da situação financeira e atuarial do RPPS; vii) Demonstrativo VII – Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita e viii) Demonstrativo VIII – Margem da expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado.*

Além do § 2º, do art. 165 da Constituição Federal, o PLDO deverá observar o disposto no art. 4º da LRF, que assim dispõe:

*Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:*

*I - disporá também sobre:*

*a) equilíbrio entre receitas e despesa;*

*b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;*

*c) (VETADO)*





d) (VETADO)

e) *normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;*

f) *demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;*

II - (VETADO)

III - (VETADO)

§ 1º *Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.*

§ 2º *O Anexo conterá, ainda:*

I - *avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;*

II - *demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;*

III - *evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;*

IV - *avaliação da situação financeira e atuarial:*

a) *dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;*

b) *dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;*

V - *demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.*

§ 3º *A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.*

§ 4º *A mensagem que encaminhar o projeto da União apresentará, em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente.*

As metas fiscais com os respectivos demonstrativos se encontram elencados no art. 4º, e integram o Anexo II, do PLDO/2025, trazendo a memória e metodologia de cálculo a justificar os resultados pretendidos, atendendo assim ao disposto no § 2º do art. 165 da Constituição Federal, bem como nos §§ 1º e 2º, do art. 4º da LRF.





Em cumprimento ao disposto § 3º, do art. 4º da LRF, o PLDO/2024 traz no seu art. 5º os riscos fiscais conforme Anexo I.

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

Os art. 6º ao 13 do PLDO/2025 contempla de forma analítica a forma que deve se estruturar a LOA/2022, levando-se em conta a Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/02 do Ministério da Fazenda e Portaria nº 42, de 14 de abril de 199 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão<sup>21</sup>, conforme previsão contida no art. 10, §3º do PLDO/2024).

No PLDO/2024 se encontra elencados os documentos obrigatórios previstos nos arts. 2º e 22 da Lei 4.320/64, bem como os anexos e orçamentos fiscais e de seguridade social, discriminando a receita e a despesa, bem como os demonstrativos exigidos pelo art. 2º, IV, da LRF (Demonstrativo da Receita Líquida e Demonstrativo dos Recursos) a serem aplicados no desenvolvimento do ensino (CF, art. 212, e art. 60 da ADCT), e ainda, os Demonstrativo de Recursos a serem aplicados nas ações e serviços públicos de saúde (EC 29/00).

Destaque para o art. 8º e seu parágrafo único, que faz alusão ao repasse do duodécimo da Câmara Municipal, à luz de sua autonomia orçamentária (LOMV, art. 15, § 2º), a ser repassado na forma do art. 29-A da Constituição Federal.

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

Do **art. 14** ao art. 45 do PLDO/2025 se encontram estabelecidas as diretrizes para elaboração, execução e alterações da LOA/2025.

**Art. 15**

Com a seguinte redação:

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

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

traz na sua redação o acatamento da proposta sugerida pela Câmara Municipal por ocasião da tramitação do PDLDO/2024, no sentido de aglutinar a previsão contida no *caput* do artigo e seu parágrafo, que antes tinham disposição em artigos distintos, apesar da identidade e/ou vinculação dos assuntos.

<sup>21</sup> Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências.





O parágrafo único faculta a correção da estimativa da receita e fixação da despesa, mediante índice oficial, no caso da inflação do presente exercício superar o patamar de 10%.

### **Parágrafo único do art. 19**

Também merece destaque o **parágrafo único do art. 19** do PLDO/2025, que estabelece que o montante global das operações de crédito interna e externa, realizadas em um exercício financeiro, não poderá ser superior a 16% (dezesesseis por cento) da Receita Corrente Líquida – RCL, conforme determina o art. 7º, I da Resolução nº 43 do Senado Federal e alterações.

O art. 20, III do PLDO/2025, faz alusão a aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde, que no caso dos Municípios é de 15% (*quinze por cento por cento*) das receitas provenientes de impostos em ações e serviços públicos de saúde (CF/ADCT, art. 77), enquanto para o ensino, referenciado no inciso IV, do mesmo artigo, estabelece o mínimo para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino que, conforme disposto no art. 212 da Constituição Federal, para os Municípios é de 25% (*vinte e cinco por cento*).

### **Art. 22**

A alínea *b*, inciso III, do art. 5º da LRF, estabelece que a reserva de contingência será estabelecida na LDO. Assim em cumprimento a este comando legal, o art. 22 do PLDO/2025 quantifica o percentual não superior a 5% (cinco por cento) da RCL, como reserva de contingência, a ser apurada na forma do inciso IV, do art. 2º da LRF, que para CARVALHO, Deusvaldo<sup>22</sup> define como sendo:

*"o somatório da receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes, consideradas as deduções conforme o ente. União, Estado, Distrito Federal e Municípios".*

### **Arts. 26, 27, 28 e 30**

O art. 26 do PLDO/2025 sujeita a Câmara Municipal aos limites constitucionais, bem como aqueles constantes da LRF, para os gastos de pessoal, aos quais deverão ser observados por ocasião da elaboração de sua proposta orçamentária, além dos princípios constitucionais da economicidade e da razoabilidade, a ser encaminhada ao Poder Executivo até o dia **30/08**, estabelecendo ainda, que não caberá qualquer tipo de análise ou apreciação de seus aspectos de mérito e conteúdo, por parte do Poder Executivo, desde que atendidos aos princípios constitucionais e da Lei Orgânica Municipal (PLDO/2025, art. 27).

Na mesma data, deverá ser encaminhada a proposta orçamentária do instituto de

<sup>22</sup> *Orçamento e Contabilidade Pública: teoria, prática e mais de 700 exercícios.* 3 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007, p. 272.







previdência local (IPREVI), conforme disposto no art. 28 do PLDO/2025; enquanto o órgão jurídico, na mesma data, encaminhará a relação de precatórios judiciais para o fim de pagamento (art. 29).

### **Art. 31**

As vedações previstas no parágrafo único do art. 31 do PLDO/2025 se encontram em perfeita consonância com o art. 166 da Constituição Federal.

### **Art. 32, §2º**

Com a seguinte redação:

*Art. 32 [...]*

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

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

se apresenta como desmembrado, sem, contudo, trazer o inciso seguinte, no caso inciso II. Assim, se mostra necessário ser desmembrado, conforme emenda modificativa abaixo (*Recomendação nº 02*):

---

### **EMENDA MODIFICATIVA**

O §2º do art. 32 do PLDO/2025, passa a vigor com a seguinte redação:

*"Art. 32 [...]*

*§1º [...]*

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

*I - mediante audiências públicas;*

*II - ou por qualquer outro mecanismo, instrumento ou metodologia que assegure a participação social.*

---

### **Art. 37**

O art. 37 do PLDO/2025 bem observa o disposto nos art. 9º da LRF.

### **Art. 38**





O art. 38 do PLDO se encontra em perfeita harmonia com o § 2º do art. 167 da Carta Política Federal, por se tratar de "reabertura" e não abertura de créditos especiais e extraordinários, que no caso daquele crédito teria que preceder de autorização legislativa (Lei 4.320/64, art. 42). Assim, para que seja permitida a "reabertura" de crédito deverá o ato de autorização ser promulgado nos últimos quatro meses do exercício de sua abertura, que será incorporado ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

### **Art. 39**

O art. 39 do PLDO/2025 tem a seguinte redação:

*Art. 39 O Poder Executivo poderá, mediante decreto, até o limite previsto artigo 41 desta Lei, transpor, remanejar ou transferir, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na Lei Orçamentária de 2024 e em créditos adicionais, em decorrência da extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos e entidades, bem como de alterações de suas competências ou atribuições, mantida a estrutura programática e respectivo produto, assim como o correspondente detalhamento por categoria econômica, grupo de natureza da despesa e modalidades de aplicação.*

*Parágrafo único. A transposição, transferência ou remanejamento não poderá resultar em alteração dos valores das programações aprovadas na Lei Orçamentária de 2024 ou em créditos adicionais, podendo haver, excepcionalmente, ajuste na classificação funcional e da estrutura programática.*

Como verifica da redação retro transcrita, a autorização para a *transposição*, *remanejamento* e *transferência* é antecipada e não mediante lei específica. Cumpre inicialmente estabelecer as distinções entre os três institutos. Neste sentido, os institutos são assim definidos:

*"remanejamentos são realocações na organização de um ente público, com destinação de recursos de um órgão para outro. Podem ocorrer, por exemplo, em uma reforma administrativa. A extinção de um órgão pode levar a Administração a decidir pelas realocações das atividades, inclusive dos respectivos programas de trabalho, recursos físicos e orçamentários, para outros órgãos, sejam da administração direta, sejam da administração indireta. Nesse caso, não cabe a abertura de crédito adicional especial para cobertura de novas despesas, uma vez que as atividades já existem, inclusive os respectivos recursos não financeiros. Entretanto, se houver a necessidade da criação de um cargo novo, a Administração deverá providenciar a abertura de um crédito adicional para atender a essa despesa;*

*transposições são realocações no âmbito dos programas de trabalho, dentro do mesmo órgão. Pode acontecer que a administração da entidade governamental resolva não construir a estrada vicinal, já programada e incluída no orçamento, deslocando esses recursos para a construção de um edifício para nele instalar a sede da secretaria de obras, também já programada e incluída no orçamento, cujo projeto original se pretende que seja ampliado. Nesse caso, basta que a lei autorize a realocação dos recursos orçamentários do primeiro para o segundo projeto;*

*transferências são realocações de recursos entre as categorias econômicas de despesas,*





*dentro do mesmo órgão e do mesmo programa de trabalho. Ou seja, repriorizações dos gastos a serem efetuados. Pode ocorrer que a administração do ente governamental tenha que decidir entre realocar recursos para a manutenção de uma maternidade ou adquirir um novo computador para o setor administrativo dessa maternidade, que funciona relativamente bem, ainda que utilizando computadores antigos. A opção por recursos para a manutenção da maternidade se efetivará através de uma transferência, que não se deve confundir com anulações, parciais ou totais, de dotações para abrir crédito adicional especial. Nas transferências, as atividades envolvidas continuam em franca execução; nos créditos adicionais especiais ocorre a implantação de uma atividade nova.*

Neste sentido, tem a doutrina entendido, onde se destaca FURTADO, José Ribamar Caldas<sup>23</sup>, que é necessário esclarecer que as figuras do *remanejamento*, *da transposição* e *da transferência* não estão previstas na Lei 4.320/64, visto que surgiram no Texto Constitucional posteriormente.

Desse modo, os arts. 40 a 46 da Lei 4.320/64 cuidam exclusivamente dos créditos adicionais (suplementares, especiais e extraordinários). Lá estão dispostas as regras que devem ser observadas, relativamente à indicação dos recursos orçamentários e financeiros, por ocasião da autorização (por lei) e abertura (por decreto do Executivo) dos créditos adicionais.

Feitas essas considerações, passa-se a análise do art. 39 do PLDO/2025.

A LDO deverá observar, ainda que indiretamente, o § 8º, do art. 165 da Constituição Federal, que assim preordena:

*Art. 165. [...]*

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

Conforme dispositivo constitucional em tela, a LOA não poderá conter dispositivo estranho à previsão de receita e à fixação da despesa, exceto à autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que antecipação de receita e nos termos da lei. As exceções são *taxativas*, isto é, se encontram literalmente descritas no § 8º, do art. 165 da Constituição Federal.

Assim, apesar de o mandamento constitucional retro transcrito se destinar a LOA, não se pode descurar que a LDO tem a função de orientar a elaboração da lei orçamentária, o que nos leva a concluir, da impossibilidade de constar no PLDO os institutos do *remanejamento*, *da transposição* e *da transferência*.

<sup>23</sup> Créditos adicionais versus transposição, remanejamento ou transferência de recursos. Jus.com.br





Neste sentido, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE/ES), abordou com maestria o assunto no **PARECER EM CONSULTA 0002/2018-1**, no Processo 05570/2018-8, Rel. Conselheira Márcia Jaccoud Freitas, publicado no DOEL-TCEES de 11/03/2019, Edição nº 1325, p. 4, cuja Ementa é a seguinte:

**CONSULTA – PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA DE JETIBÁ – CONHECER – RESPONDER NA FORMA DA ITC 50/2018 – ALTERAÇÃO ORÇAMENTÁRIA POR TRANSPOSIÇÃO, REMANEJAMENTO E TRANSFERÊNCIA – PRÉVIA AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA POR LEI ESPECÍFICA ORDINÁRIA E, DE MODO EXCEPCIONAL, PELA LDO, OBSERVADA, NOS DOIS CASOS, A LEGISLAÇÃO LOCAL – IMPOSSIBILIDADE DE PREVISÃO NA LOA – EXECUÇÃO POR REDUÇÃO E SUPLEMENTAÇÃO DA DOTAÇÃO – ARQUIVAR**

Na oportunidade, ponderou a e. Conselheira Relatora, fazendo alusão a decisão do Tribunal de Contas de Minas Gerais, em Parecer Consulta – Tribunal Pleno<sup>24</sup>, de 25/07/2014, cuja ementa é a seguinte:

*[...] Nada impede, contudo, que a própria lei de diretrizes orçamentárias, em situações excepcionais, preveja a possibilidade de remanejamentos, transposições e transferências, especialmente em face da previsão da extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos e entidades, ou mesmo de alteração de suas competências.*

*Cabe ressaltar que tais situações excepcionais devem fazer parte do devido processo legislativo, ou seja, devem estar adequadamente explicitadas na exposição de motivos do projeto da lei de diretrizes orçamentárias, a fim de que essa excepcional motivação seja legitimada pelo Poder Legislativo, ou, em outras palavras, para que essas realocações fiquem absolutamente vinculadas às possíveis alterações estruturais da Administração e para que não sirvam de uma disfarçada flexibilização qualitativa do orçamento.*

Inclusive o TCE/MG sumulou este entendimento, através da Súmula 20, no sentido de que:

**SÚMULA TCEMG nº 20:** *É vedada a autorização para remanejamento, transposição ou transferência entre dotações orçamentárias na Lei Orçamentária Anual – LOA, por ferir o princípio da exclusividade, configurando dispositivo estranho à previsão da receita e fixação da despesa no Orçamento (art. 165, §8º, da CF/1988).*

Assim, não haveria qualquer óbice no fato de “a LDO prever a possibilidade de remanejamentos, transposições e transferências em face da previsão de extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos e entidades, inclusive em casos de alteração de competência, esboçando, entretanto, preocupação com alterações que possam disfarçar uma flexibilização qualitativa do orçamento.”

<sup>24</sup> Disponível em: <https://tce-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/419083957/consulta-862749/inteiro-teor-419084044>.





Neste passo, fez registrar naquela oportunidade o TCE/MG, que a LDO poderia, em situações excepcionais, autorizar o *remanejamento, a transposição e a transferência* de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, ressaltando, contudo, a observância sobre o assunto na legislação local.

Neste sentido, o inciso VI, do art. 112 da Carta Política Local, assim estabelece:

*Art. 112 são vedados:*

*I – [...]*

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

Conforme se verifica, existe vedação em lei local para a *transposição, o remanejamento ou a transferência* de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa, que deverá se dá por *lei específica*, apesar de o comando legal local assim não estabelecer.

Entretanto, entende-se que, nesses casos, a autorização legislativa deve ser mediante *lei ordinária específica*, pois o art. 165 da Constituição Federal, ao tratar das leis do sistema orçamentário - PPA, LDO e LOA - especifica o conteúdo de cada uma delas, sendo vedada a inclusão de *“dispositivo estranho à previsão da receita e a fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para a abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação da receita”*.

É o que se depreende do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), tem o mesmo entendimento:

**1312.**

*(...) A transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, ou de um órgão para outro, de que trata o art. 167, VI, da Constituição Federal, devem ocorrer mediante prévia autorização legislativa específica, sendo incabível previsão neste sentido na Lei Orçamentária Anual.)*

No mesmo sentido, o Tribunal de Contas de Mato Grosso (TCE/MT), no Parecer nº 77/CT/2007:

*“Portanto, o remanejamento, a transposição e a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, exigem autorização em lei ordinária específica e deverão se restringir aos fatos motivadores das repriorizações das ações governamentais”*

Por sua vez, a Resolução nº 44/2008, do TCE/MT indexou a seguinte ementa:





*"Ementa: PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPO NOVO DO PARECER. CONSULTA. PLANEJAMENTO. ALTERAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. OPERACIONALIZAÇÃO DAS TÉCNICAS, TRANSPOSIÇÃO, REMANEJAMENTO, TRANSFERÊNCIA. CRÉDITO ADICIONAL ESPECIAL. NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA ESPECÍFICA. RESPONDER AO CONSULENTE QUE: 1) HAVENDO NECESSIDADE DE REPROGRAMAÇÃO POR REPRIORIZAÇÃO DAS AÇÕES DURANTE A EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO, O PODER EXECUTIVO, SOB PRÉVIA E **ESPECÍFICA AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA**, MEDIANTE DECRETO, PODERÁ TRANSPOR, REMANEJAR E TRANSFERIR, TOTAL OU PARCIALMENTE, AS DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS APROVADAS NA LOA E EM SEUS CRÉDITOS ADICIONAIS; 2) A OPERACIONALIZAÇÃO DAS TÉCNICAS DE REMANEJAMENTO, TRANSPOSIÇÃO E TRANSFERÊNCIA É SIMILAR À PRÁTICA DE ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS ESPECIAIS, TENDO EM VISTA QUE, AINDA QUE OS FATOS MOTIVADORES SEJAM DIFERENCIADOS, DEVEM SER AUTORIZADOS POR **LEIS ESPECÍFICAS** E ABERTOS MEDIANTE DECRETO DO PODER EXECUTIVO." – (destaques da Procuradoria)*

Assim, não bastasse a finalidade da LDO, que é meramente de orientação e não autorização, propriamente dita, a autorização para *remanejamento, transferência e transposição* de recursos não poderá constar de seu texto legal, necessitando, pois, de ser inserida em *lei específica*, em face da determinação contida na Lei Orgânica do Município de Viana.

Por derradeiro, no **PARECER CONSULTA 21/2018 O TCE/ES**, no voto do e. Conselheiro SÉRGIO NADER BORGES, dentre outro termos, constou o seguinte:

*Quanto a LDO, ainda que se entenda que a inclusão de prévia autorização para remanejar, transpor ou transferir recursos de uma dotação para outra ou de um órgão para outro possa configurar-se incompatível com a LOA, dada a impossibilidade desta última constar tal autorização e sendo que uma das funções da LDO é justamente de orientar a elaboração da LOA, entretanto, considerando que não existe dispositivo constitucional que vede a inclusão da aludida autorização na LDO, portanto, em situações excepcionais, como nos casos em que haja prognóstico de extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos, apresenta-se cabível que a autorização para remanejar, transpor e transferir esteja prevista na LDO, exceto se a legislação local dispuser de forma diversa, exigindo, por exemplo, que tal autorização ocorra através de lei específica, afastando, em definitivo, a possibilidade de sua inclusão na LDO.*

A LOMV no seu art. 112, VI, veda *"a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa."*

O disposto no art. 39 que estabelece que *"O Poder Executivo poderá, mediante lei específica,*





*a, transpor, remanejar ou transferir, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na Lei Orçamentária de 2025 e em créditos adicionais, em decorrência da extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos e entidades, bem como de alterações de suas competências ou atribuições, mantida a estrutura programática e respectivo produto, assim como o correspondente detalhamento por categoria econômica, grupo de natureza da despesa e modalidades de aplicação."*

De fato, o instrumento formal adequado é a "lei específica". Entretanto, não se observou no referido dispositivo a menção sobre a necessidade de observância do limite fixado no art. 41, motivo pelo qual é recomendável a seguinte Emenda Modificativa (**Recomendação nº 03**):

---

## EMENDA MODIFICATIVA

O art. 39 do Projeto de Lei nº 16/2024, passa a ter a seguinte redação

*Art. 39 O Poder Executivo poderá, mediante lei específica, até o limite previsto no artigo 41 desta Lei, transpor, remanejar ou transferir, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na Lei Orçamentária de 2025 e em créditos adicionais, em decorrência da extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos e entidades, bem como de alterações de suas competências ou atribuições, mantida a estrutura programática e respectivo produto, assim como o correspondente detalhamento por categoria econômica, grupo de natureza da despesa e modalidades de aplicação.*

---

### Art. 40

O art. 40 do PLDO, sem qualquer objeção.

### Art. 41

O art. 41 do PLDO, tem a seguinte redação:

*Art. 41 Observado o disposto no inciso V do artigo 167, da Constituição Federal, o Poder Executivo e o Poder Legislativo poderão suplementar as dotações até o limite de **50% (cinquenta por cento) do orçamento global** para reforço de dotações orçamentárias consignadas para o exercício de 2025.*

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

*I - Os créditos adicionais suplementares abertos por conta de superávit financeiro apurados em balanço patrimonial do exercício anterior nos termos do artigo 43, §1º, inciso I e §2º, da Lei Federal nº 4.320, de 1964;*





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

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

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

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

*§4º Os créditos adicionais encaminhados pelo Poder Executivo e aprovados pelo Legislativo serão considerados automaticamente abertos com a sanção e publicação da respectiva Lei.*

No art. 41, *caput*, o Prefeito solicita, antecipadamente, a abertura de crédito adicional suplementar até o limite **50% (cinquenta por cento)** do orçamento global.

A solicitação é uma das exceções previstas no § 8º, do art. 165, que não se inclui na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares, bem como atende ao disposto nos incisos V e VII, do art. 167, ambos da Constituição Federal, respectivamente quanto a prévia autorização legislativa e quanto a concessão ou utilização de créditos ilimitados.

Portanto, o comando previsto no art. 41, *caput*, se encontra em perfeita harmonia com os comandos constitucionais retro citados, inclusive quanto ao percentual (50%), que não cabe ser analisado no presente parecer, por se tratar de matéria eminentemente política.

Entretanto, vale lembrar que, a Câmara Municipal de Viana reduziu este percentual para **30% (trinta por cento)**, por ocasião da deliberação do projeto de lei das diretrizes orçamentárias para a elaboração do orçamento vigente (2024), conforme se infere da Lei 3.105, de 16 de agosto de 2023, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para a elaboração e execução da lei orçamentária anual para o exercício de 2024, conforme redação de seu art. 40, *caput* (**Lembrete nº 01**):

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

No mesmo sentido quanto aos §§ 2º e 3º, se encontram em harmonia com os regramentos orçamentários constitucionais e infraconstitucionais.

Precisamente quanto ao § 3º, é mister ser destacado que a abertura de crédito adicional







extraordinário, previsto no inciso III, do art. 43 da Lei 4.320/1964, é o único que não necessita de autorização legislativa devido a sua destinação, que é para cobrir despesas imprevisíveis e urgentes, "como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62", conforme disposto no § 3º, do art. 167 da Constituição Federal.

Os incisos I, II e III do § 1º do art. 41 do PLDO/2025, tem a seguinte redação:

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

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

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

III - as suplementações que ocorrerem dentro da mesma secretaria.

Continuando a análise ao art. 41, para o Município de Viana a previsão contida no § 3º se respalda no § 3º, do art. 112 da Lei Orgânica, que estabelece que "A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de comoção interna ou calamidade pública" e, bem assim, ao disposto no art. 44 da Lei 4.320/64, dispondo que "Os créditos extraordinários serão abertos por decreto do Poder Executivo, que dêles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo."

Há consonância com o art. 42 da Lei 4.320/64 que preordena que:

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

#### **Arts. 42 a 43**

Os arts 42 a 43 do PLDO/2025 se amoldam a legislação orçamentária infraconstitucional, bem como aos princípios orçamentários previstos na Carta Política Federal.

#### **Art. 44**

O disposto no art. 44 segue o disposto na Lei (LF) 13.019, de 31 de julho de 2014, conhecida por Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC que, sobre este assunto, notadamente a previsão contida nos §§ 1º e 2º, com a seguinte redação:

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





lucrativos.

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

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

foi objeto de manifestação desta Procuradoria e Consultoria Jurídica, por ocasião ao Projeto de Lei nº 15/2022, de autoria do Vereador Abel Mariano de Moraes, dispondo sobre a declaração de utilidade pública da Associação Jovens do Amanhã – AJA, nos seguintes termos:

*Entretanto, a Lei 91/1935 foi revogada pela Lei 13.204/2015 (art. 9º, I). Por tal razão, tem alguns doutrinadores entendido que não seria mais necessária a aferição no âmbito local acerca dos requisitos a serem observados pelas entidades, no caso associações, com vista ao seu enquadramento como de utilidades públicas, bastando, tão somente, o atendimento aos requisitos estabelecidos pela Lei (LF) 13.019/2014, por consistir precitada lei nacional no Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC - para que a utilidade pública seja concedida. A nova redação dada pela Lei 13.204/2015 (art. 2º) é a seguinte:*

[...]

*Quanto ao afastamento da incidência tributária de impostos municipais e/ou isenção a serem tributados pelo Município de Viana à entidade (associação) beneficiada pela declaração de utilidade pública, a sua formalização deverá observar o disposto no art. 176 c/c art. 179 do Código Tributário, mediante lei específica para tal desiderato, ocasião em que será observado o disposto no art. 14 da LRF, c/c art. 179 do CTN, no caso de ocorrência de renúncia de receita, devendo ainda constar da LDO e da LOA com vista ao equilíbrio orçamentário e financeiro.*

[...]

*Entretanto, como a proposta legislativa ora sob exame somente declara de utilidade pública a AJA (ato meramente declaratório), não há necessidade de observância ao disposto no art. 14 da LRF.*

#### **Art. 45**

O art. 45 do PLDO se encontra em perfeita consonância com a legislação infraconstitucional (LRF, art. 26 e Lei 4.320/1964, art. 18).

#### **• Arts. 46 a 49 – Despesas Pessoais**

Nos arts. 46 a 49 do PLDO/2024 se encontram estabelecidas as normas pertinentes as despesas com pessoal. Assim, no art. 48 se encontra previsto que os gastos com horas extras serão destinados exclusivamente ao atendimento relevante de interesse público,





especialmente voltado para as áreas de saúde e educação, no caso de exceder o limite prudencial de 95% (noventa e cinco por cento) de gasto com pessoal, conforme previsto no parágrafo único, do art. 22, da LRF.

Conforme se verifica, o art. 48 do PLDO/2025 permite a realização do pagamento de horas extras para o pessoal da área de saúde e de educação, desde que em situações emergenciais de risco ou prejuízo para a sociedade.

Assim, para o município que ultrapasse 95% (noventa e cinco por cento) do limite, é vedado (parágrafo único do artigo 22 da LRF): *a concessão de vantagens, aumentos, reajuste ou adequações de remuneração a qualquer título; criação de cargo, emprego ou função; alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal, **ressalvada** reposição de aposentadoria ou falecimento de servidores nas áreas de educação, saúde e segurança; e contratação de **hora extra**, ressalvadas exceções constitucionais.*

Assim, é verificado que o Prefeito poderia ter incluído no texto do PLDO/2025 o pessoal da área de segurança.

O art. 49 do PLDO/2025 manda observar o princípio do equilíbrio orçamentário para os gastos com pessoal previstos no art. 169, § 3º da Constituição Federal. Especialmente o inciso II do art. 49, prevê o controle de gastos de pessoal, ao estabelecer a redução do percentual de 20% (vinte por cento), conforme disposto no inciso I, do § 3º, do art. 169 da Constituição Federal. Neste sentido para CANOTILHO, J. J. Gomes [et al]<sup>25</sup>, "*visa precipuamente a impedir a edição de leis de pessoal que impliquem aumento do gasto sem prévia garantia de cobertura por dotação orçamentaria ou previsão nos planos financeiros*".

#### • **Art. 50 – Das alterações tributárias**

No art. 50 do PLDO/2025 se encontra contemplada as alterações na legislação tributária municipal, conforme disposto do Demonstrativo VII – Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, em atendimento ao disposto no art. 4º, § 2º, V da LRF.

Por sua vez, o § 2º, estabelece que os incentivos fiscais ou qualquer benefício de natureza tributária deverá conter o impacto orçamentário e financeiro, pois é vedada a renúncia de receita (LRF, art. 14), inclusive para ampliação desses incentivos ou benefícios tributários.

#### • **Art. 51 a 56**

Do art. 51 ao art. 56, se encontram as disposições finais, que não possuem nada de inconstitucional ou ilegal.

<sup>25</sup> *Comentários à Constituição do Brasil*. 1 ed. 2 t. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 1785.





### **Art. 53**

Especificamente no art. 53 do PLDO/2025 se encontra definido o conceito de despesas consideradas irrelevantes, como exigência obrigatória, conforme disposto no § 3º, do art. 16, da LRF, que assim dispõe:

*Art. 16 [...]*

*§ 1º [...]*

*§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.*

A LRF, no art. 16, § 3º, ressalva, das exigências impostas nos incisos I e II para as despesas consideradas irrelevantes, ou seja, *as de valor econômico de pouca expressão, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias, que são aquelas despesas cujo valor não ultrapassem, para bens e serviços, os limites dos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666/1993.*

### **Art. 54**

Precitado comando visa o fortalecimento institucional da administração direta (Poderes Executivo e Legislativo), bem como a administração indireta (IPREVI), como é o caso da AMUNES e ABRACAM.

### **Art. 55**

O art 22, XII, estabelece que o Município poderá, mediante lei, *“autorizar convênios com entidades públicas ou particulares e consórcios com outros Municípios;”* e, bem assim e especificamente com vista à proteção ao meio ambiente, conforme disposto no art. 187, *“O Município poderá, com autorização legislativa, manter consórcios ou convênios com outros Municípios para a solução de problemas comuns relativos ao meio ambiente, especialmente para a recuperação e preservação dos rios Formate, Santo Agostinho e Jucu”,* ambos da Carta Política Local.

### **Art. 56**

Este artigo prevê o cumprimento do disposto no art. 4º, §1º que preordena que *“Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes”,* bem como o disposto no art. 9º, §4º, que *“Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.”*





### Art. 57

Este comando cumpre o disposto no art. 8º da Lcp 95/98 que preordena que *"A vigência da lei será indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, reservada a cláusula "entra em vigor na data de sua publicação" para as leis de pequena repercussão."*; e, com mais razão o disposto no art. 1º do Decreto-Lei nº 4.657/42 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro), que estabelece que *"Salvo disposição contrária, a lei começa a vigorar em todo o país quarenta e cinco dias depois de oficialmente publicada."*

Portanto, vigência a partir de sua publicação.

### 3.2.5. Técnica legislativa

Assim, para KILDARE, Gonçalves Carvalho<sup>26</sup>, *"A palavra técnica legislativa consiste no 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."* Por sua vez, FREIRE, Natália Miranda<sup>27</sup>, ao asseverar que a técnica do processo legislativo se incorpora a técnica legislativa à ciência do Direito, segundo o qual *"não se caracteriza tão só como arte ou como técnica, mas, transcendendo os limites empíricos da mera redação de textos legais e regulamentares, é erigida em objetivo da Ciência do Direito."*

Verifica-se, pois, que a técnica legislativa não se cinge apenas aos limites da mera redação, mas como forma de racionalização da produção normativa, observado todas as suas etapas, deste a iniciativa até a publicação (Ciência da Legislação), tendo como meta a Ciência do Direito, que é a busca do sentido e da significação das normas e dos institutos do direito positivo.

No mais, a um exame minudente do Projeto de Lei nº 16/2024, verificar-se-á que ele se amolda perfeitamente à técnica legislativa prevista na LCp 95/98.

## 4. CONCLUSÃO

Como a matéria sob o exame se encontra devidamente amoldada a legislação constitucional e infraconstitucional, tanto quanto ao aspecto formal, quanto ao aspecto material, **opina** a Procuradoria pela **constitucionalidade, legalidade e regular técnica legislativa** do Projeto de Lei nº 16/2024, com as recomendações constante deste parecer.

À conclusão do Presidente da Câmara Municipal e comissões permanentes.

Salvo melhor juízo, é o parecer.

<sup>26</sup> *Técnica legislativa: legística formal*. 6 ed. Rev., atual. e. ampl. Del Rey: Belo Horizonte, 2014, p. 131.

<sup>27</sup> *Técnica legislativa*. Belo Horizonte: Assembleia, 1987. p. 8.





## CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

Viana, 10 de julho de 2024.

**PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO**

Procurador

Matrícula 000053

**LUANA DO AMARAL PETERLE**

Procuradora

Matrícula 1341



# PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://cmviana.splonline.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 32003100380034003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **LUANA DO AMARAL PETERLE** em 10/07/2024 16:15

Checksum: **B5E0A21C1FF0F441E27C08C2D2D5F3623EF790AD956E6AC53D7E447C47D101D4**

Assinado eletronicamente por **PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO** em 10/07/2024 17:21

Checksum: **FA7F2C7DD4E078160B8D6761CA64D8AF50EA1ADB4980CFDA3E2D9F9D56C89341**

