PARECER JURÍDICO nº 36/2025 para a Câmara Municipal de Pedralva/MG

Parecer jurídico ao **projeto de lei nº 17/2025**, que "*dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2026 e dá outras providências.*".

CONSULTA:

O Presidente da Câmara Municipal de Pedralva, Vereador Valdinei de Paula Silva, solicita um parecer de nossa consultoria sobre o projeto de lei em epígrafe, apresentado pelo Chefe do Poder Executivo, que visa criar a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2026.

A proposta de LDO para 2026 foi apresentada à Câmara Municipal no dia 14 de abril de 2025, respeitando-se, portanto, o prazo previsto no § 6º do artigo 125 da Lei Orgânica do Município de Pedralva.

PARECER:

Sob o aspecto formal, o projeto está redigido em conformidade com as regras da técnica legislativa. Quanto à iniciativa, prescreve a Lei Orgânica do Município de Pedralva que "*compete ao Prefeito, entre outras atribuições [...] enviar à Câmara os projetos de lei relativos ao orçamento anual, às diretrizes orçamentárias e ao plano plurianual*" (art. 66, IX). Assim, não há que se falar em vícios de iniciativa da presente proposição.

Antes de se analisar o teor deste projeto propriamente, faz-se necessário expor algumas considerações a fim de situá-lo no contexto do processo de planejamento orçamentário municipal.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias – popularmente conhecida como LDO - é um dos instrumentos integrantes do sistema de planejamento da Administração Pública, e corresponde ao ponto intermediário do processo de planejamento, posicionando-se como elo de ligação entre o Plano Plurianual e o Orçamento Anual.

Segundo a Constituição Federal (art. 165), o processo de planejamento orçamentário inicia-se com o Plano Plurianual (PPA), que é um plano de médio prazo, contendo as diretrizes, objetivos e metas a serem seguidos pelo governo ao longo de um período de quatro anos. Este plano deve ser aprovado no primeiro ano do mandato, vigorando a partir do segundo ano até o primeiro ano do mandato seguinte.

Na sequência cronológica vem a LDO, que deve ser elaborada anualmente e que representa o ato preparatório para a elaboração do orçamento para o ano

seguinte. De acordo com a Constituição Federal (art. 35, § 2º, II, do ADCT) e com a Lei Orgânica do Município (art. 125), o projeto de LDO deve ser apresentado ao Poder Legislativo até o dia 15 de abril, e aprovado até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa, ou seja, até 30 de junho (art. 18), para que, no segundo semestre, seja elaborada e apresentada a proposta de lei orçamentária.

Segundo o § 2º do art. 165 da Constituição, a LDO deve conter as metas e prioridades da administração pública para o exercício financeiro subsequente, incluindo as despesas de capital, e também deve conter orientações para a elaboração da lei orçamentária anual, e ainda dispor sobre as eventuais alterações na legislação tributária.

Com base na LDO é que será elaborado o projeto do orçamento anual, que apresentará, sob a forma contábil (projetos e dotações), a distribuição dos recursos a serem despendidos no exercício seguinte.

A LDO serve, portanto, como um ato preparatório para a elaboração do orçamento do ano seguinte. Pela lógica da Constituição, primeiro a LDO define as diretrizes e prioridades, e depois o projeto do orçamento anual (a ser apresentado no mês de setembro) apresenta sob a forma contábil (projetos e dotações) a distribuição dos recursos a serem arrecadados e despendidos no ano seguinte.

Para a elaboração da proposta orçamentária, devem ser definidos previamente alguns parâmetros e também as prioridades de investimentos e de utilização dos recursos da administração pública, extraindo do Plano Plurianual os investimentos que pretende a Administração realizar no exercício seguinte.

Ocorre que, neste primeiro ano de governo, em virtude dos prazos fixados pela Constituição e pela Lei Orgânica do Município, curiosamente o prazo do segundo passo do processo de planejamento – a LDO – vence antes do primeiro passo – o Plano Plurianual, o qual pode ser apresentado até o final do mês de agosto. Inobstante, mesmo assim o Poder Executivo está apresentando em anexo ao projeto um conjunto de quadros setoriais contendo as metas e prioridades do Município para o exercício de 2026, divididos pelos programas orçamentários (conforme folhas 34 a 57 do arquivo digital).

Contudo, não se pode dizer que efetivamente o conteúdo desse anexo conta nem prioridades e nem metas. Ele contém simplesmente a denominação orçamentária dos programas do governo e das respectivas ações, sem nenhum detalhamento nem quantificação de metas ou de valores.

Ressalta-se a necessidade de revisão do quadro atinente ao Poder Legislativo, no qual consta um único programa (001 – Atualização Legislativa da Câmara e Vereadores) e uma única ação (2186 – Manutenção do Programa Câmara Jovem). Ao que parece esse quadro está incompleto, pois omite os diversos outros programas e ações orçamentários que a Câmara Municipal pode e deve constituir. Daí que se recomenda a revisão deste quadro (fl. 34) pela Presidência, em conjunto com a Contabilidade da Câmara.

Nos artigos 3º a 9º, o projeto define a forma como o Orçamento Público Municipal (LOA) será estruturado, apresentando normas compatíveis com a Constituição Federal, Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei nº 4.320/1967. Merece especial atenção a disposição do art. 8º, que estabelece o prazo de 31 de julho para que o Poder Legislativo encaminhe sua proposta orçamentária ao Poder Executivo para fins de consolidação dos orçamentos.

Nos artigos 10 a 23 da proposição tem-se as diretrizes para a elaboração do orçamento de 2026. Em relação a esses dispositivos, inicialmente, cumpre-nos alertar **a necessidade de a Comissão Permanente de Orçamento e Finanças realizar uma pequena correção no art. 19, pois onde consta "§ 1º" deve constar a expressão "parágrafo único" uma vez que o dispositivo conta com um único parágrafo**.

Merece ainda atenção a redação do artigo 20, que limita as hipóteses de inclusão de dotações no orçamento de Pedralva a título de "auxílios e/ou contribuições". Considerando que tramita nesta Casa Legislativa proposta de emenda à Lei Orgânica para prever a possibilidade de apresentação de emendas impositivas, se aprovada a proposta, referido artigo poderá impactar diretamente a apresentação das emendas impositivas quando for interesse dos parlamentares destinar recursos para associações sem fins lucrativos.

Caso não se enquadrem nas hipóteses previstas nos incisos I a IV do art. 20, somente poderão ser beneficiadas com emendas impositivas entidades sem fins lucrativos que tenham sido constituídas e se encontrem em funcionamento regular há no mínimo 3 (três) anos, cujos objetivos sociais tenham pelo menos uma das seguintes finalidades: promoção da assistência social; promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; promoção gratuita da educação; promoção gratuita da saúde; promoção da segurança alimentar e nutricional; defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; promoção do voluntariado; promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza; experimentação, não lucrativa, de novos modelos socioprodutivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito; promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar; promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais; estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo; estudos e pesquisas para o desenvolvimento, a disponibilização e a implementação de tecnologias voltadas à mobilidade de pessoas, por qualquer meio de transporte.

Cumpre-nos, ainda, destacar que o § 3º do artigo 23 contém autorização para que o Poder Executivo possa transpor, remanejar ou transferir dotações orçamentárias previstas na Lei Orçamentária. Além dos créditos adicionais, a transposição, o remanejamento e a transferência são instrumentos predispostos à modificação do orçamento, que, conforme entendimento firmado pelo Tribunal de Contas do Estado

de Minas Gerais na Consulta nº 862.749, podem, excepcionalmente, serem autorizados na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Na ocasião do julgamento da referida consulta o TCEMG fez uma ressalva quanto à possibilidade de a LDO prever esta autorização, qual seja:

> "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".

Não há na Mensagem nº 009/2025/PMP, qualquer menção a essas situações excepcionais que justifiquem a realização de transposição, remanejamento ou transferência. Contudo, o próprio § 3º do artigo 20 vincula a utilização destes instrumentos às possíveis alterações estruturais da Administração, estando atendidas as exigências do TCEMG.

Nos artigos de 24 a 33 o PL nº 17/2025 traz as disposições relativas às despesas do município com pessoal e encargos sociais, regulando a matéria de forma compatível com as previsões da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O artigo 34 regulamenta a inscrição de despesas em "Restos a Pagar". Restos a pagar são despesas empenhadas pela administração pública durante um exercício financeiro, mas que não foram pagas até 31 de dezembro desse mesmo ano. Em outras palavras, são compromissos que a administração assumiu e que, por algum motivo, não foram quitados no prazo previsto.

No artigo 35 a temos regras relativas às alterações na legislação tributária. A Lei de Diretrizes Orçamentárias deve conter regras sobre alterações na legislação tributária porque ela estabelece as metas e prioridades da administração pública para o próximo exercício financeiro, incluindo a definição de política fiscal.

A LDO serve como um guia para a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), que define como os recursos serão arrecadados e gastos. Assim, as alterações na legislação tributária, como a criação de novos impostos, alterações de alíquotas ou a definição de novos regimes tributários, devem ser previstas na LDO para que sejam consideradas na LOA.

Os artigos 37 e seguintes do projeto dispõe sobre normas gerais relativas à execução orçamentária. Dentre estes dispositivos, destacam-se o artigo 46, que disciplina a hipótese de não aprovação do projeto da LOA, e o artigo 49, que define o valor considerado de despesa irrelevante, que se relacionam diretamente à atividade legislativa.

Ao definir como despesa irrelevante o limite de estabelecido no artigo 75, I e II, da Lei Federal nº 14.133/2021 (limites máximos para dispensa de licitação), o artigo

49 da LDO define que todo projeto de lei que implique aumento de despesa em valor inferior a estes será dispensado da apresentação de relatório de impacto financeiro orçamentário. Para informação, registra-se que atualmente os referidos limites são de R$ 125.451,15 para contratação de obras e serviços de engenharia, e de R$ 62.725,59 para outras contratações e compras em geral.

Pouco há para se discutir sobre a legalidade do texto dos artigos do projeto. O texto trata basicamente de questões jurídico-contábeis, refletindo uma compilação da legislação existente sobre as normas orçamentárias e contábeis.

Além de atender o disposto no § 2º do artigo 165 da Constituição Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal disciplina que a LDO deve se fazer acompanhar de Anexo de Metas Fiscais e Anexo de Riscos Fiscais, que devem conter a um conjunto de elementos, a serem verificados pela Comissão de Finanças e Orçamento. Vejamos:

> "**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 despesas;
>
> 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;
>
> . . . . .
>
> 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;
>
> . . . . .
>
> **§ 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;
> . . . . .
> V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.
> VI – quadro demonstrativo do cálculo da meta do resultado primário de que trata o § 1º deste artigo, que evidencie os principais agregados de receitas e despesas, os resultados, comparando-os com os valores programados para o exercício em curso e os realizados nos 2 (dois) exercícios anteriores, e as

estimativas para o exercício a que se refere a lei de diretrizes orçamentárias e para os subsequentes.

§ 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.
. . . . . "

Observa-se que os anexos de fls. 17 a 33 e 59 do projeto atendem ao previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal. Recomenda-se à Comissão Permanente de Orçamento e Finanças solicitar o auxílio do Setor de Contabilidade desta Casa Legislativa para avaliação do conteúdo dos referidos anexos, por se tratar de matéria afeta à área da contabilidade pública.

Em síntese, concluímos que o projeto em tela é formalmente regular e legal, inobstante a fragilidade do detalhamento das metas e prioridades da Administração para 2026, não havendo nenhum impedimento absoluto a ser oposto, sob o aspecto jurídico, à sua aprovação pela Câmara.

Devemos fazer um alerta em relação à possível necessidade de adequação do projeto a fim de incorporar regras sobre a elaboração e execução das emendas orçamentárias impositivas dos vereadores, caso seja aprovada a Proposta de Emenda à Lei Orgânica que se encontra em tramitação nesta Casa, prevendo a instituição desse mecanismo de alocação de verbas orçamentárias para atendimento de indicações de despesas feitas pelos Vereadores. Recomendamos que o projeto da LDO não seja votado antes da conclusão da tramitação da referida proposta de emenda, posto que, se for ela aprovada, o texto do projeto necessitará de algumas modificações e acréscimo de artigos.

Por fim, alertamos para a obrigatoriedade da realização de uma audiência pública para discussão do projeto de LDO, nos termos previstos no art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo esta audiência um dos instrumentos de transparência da gestão fiscal. Para tanto, além da convocação de representantes do Executivo para discorrerem sobre os parâmetros do projeto, deverá ser realizada ampla divulgação como forma de incentivo à participação popular.

Eis o parecer.

Pedralva-MG, 19 de maio de 2025.

ADAILTON GOMES SILVA:86971760697
Assinado de forma digital por ADAILTON GOMES SILVA:86971760697
Dados: 2025.05.19 10:24:43 -03'00'

ASSINADO DIGITALMENTE
CAROLINA DA COSTA ANDRADE
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em: http://serpro.gov.br/assinador-digital
SERPRO

Adailton Gomes Silva
Advogado - OAB/MG 76.183

Carolina da Costa Andrade
Advogada - OAB/MG 184.185