



PARECER Nº 146/2025

INTERESSADO: Comissões Permanentes

EMENTA: PROJETO DE LEI Nº 79.2025 /
LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS
– LDO 2026 / LEGAL E
CONSTITUCIONAL / **NECESSIDADE DE
EMENDA MODIFICATIVA**

PARECER JURÍDICO

I – RELATÓRIO

Trata-se de parecer acerca da legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei nº 79/2024, que “dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2026 e dá outras providências.”

A lei de diretrizes orçamentárias (LDO) orienta a elaboração e execução do orçamento anual do ano seguinte, e trata de vários outros temas, como alterações tributárias, gastos com pessoal, política fiscal e transferências de recursos.

É o breve relato dos fatos.

II – DO MÉRITO

Inicialmente cumpre salientar que é competência exclusiva a iniciativa do presente processo legislativo, conforme explicita a Lei Orgânica Municipal. Senão vejamos:



“Art. 22

§ 1º São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

.....

II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual.”

Ademais, a própria Carta Magna, além de estabelecer a mesma competência para a iniciativa da Lei de Diretrizes Orçamentárias, estabelece também o conteúdo de tal norma. Vejamos:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

.....

§ 2º. 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.

Entretanto, como forma de regulamentar, e melhor explicitar tal norma jurídica, foi editada a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, pormenorizando, em um de seus capítulos o teor da Lei de Diretrizes Orçamentárias:

“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;

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.

Portanto, a LDO não poderá se distanciar de tais normas supracitadas, em especial todo o conteúdo contemplado na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Ao apreciar-se o Projeto de Lei nº 79/2025, percebe-se que foi contemplada toda legislação pertinente ao assunto, inclusive com equilíbrio entre receitas e despesas, limitação de empenho, dívida pública, despesas com pessoal, alterações na legislação tributária e Anexo de Metas Fiscais.



Não se pode deixar de evidenciar, contudo, a existência de redações equivocadas quando da elaboração do artigo 42 do presente Projeto de Lei. Aduz o referido artigo, ao tratar da Lei Orçamentária Anual – LOA 2026, passo seguinte da organização orçamentária do município:

Art. 42

.....

§ 2º Se a lei orçamentária anual não for devolvida para sanção até o início do exercício financeiro de 2026, fica o Executivo Municipal autorizado a executar a proposta orçamentária na forma original, até a sanção da respectiva lei orçamentária anual.”

Pela redação do dispositivo legal, ocorreria a execução do projeto de lei do orçamento anual encaminhado pelo Poder Executivo para o Legislativo, até que a LOA seja aprovada.

Entretanto, não são poucas as restrições quanto a essa ideia. Tal artifício, na verdade desafia a versão orçamentária do princípio da legalidade, pedra angular do Estado Democrático de Direito. A execução de despesas ainda não autorizadas em lei fere toda a concepção do sistema orçamentário brasileiro. A implementação dessa ideia poderia gerar situações escabrosas, caso a despesa executada, com base nesse expediente, não constasse afinal da LOA aprovada.

Ainda, poderia se repetir a ilegalidade no caso do crédito orçamentário aprovado for menor que a despesa já incorrida, em face de redução da dotação correspondente pelo Poder Legislativo.

Data vênia, a solução em caso de apreciação fora do prazo pelo Poder Legislativo, ou mesmo a rejeição do projeto de lei orçamentária, encontra-se na edição de lei que autorize a abertura de créditos adicionais especiais.



Assim, com base no artigo 166, § 8º da Constituição Federal, os recursos que ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa. Imperativo colacionar os ditames da Lei Maior:

Art. 166
.....

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

Esse também é o pensamento do ilustre doutrinador José Afonso da Silva, que leciona com as seguintes palavras:

"[...] a Constituição dá a solução possível e plausível dentro da técnica do direito orçamentário: as despesas, que não podem efetivar-se senão devidamente autorizadas pelo Legislativo, terão que ser autorizadas prévia e especificamente, caso a caso, mediante leis de abertura de créditos especiais" (SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 25º ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 748.

Portanto, pelo exposto, forçoso emendar o Projeto de Lei (LDO) em apreciação, de forma a alterar o § 2º do artigo 42, de forma a adequá-lo a Constituição da República Federativa do Brasil.

Ademais, deve, obrigatoriamente, o Poder Legislativo apreciar o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias e devolvê-lo-á ao Poder Executivo até 30 de outubro, conforme artigo 50 da Lei Orgânica Municipal.

Salienta-se que o projeto deve ser submetido à apreciação da Comissão Permanente de Finanças e Orçamento (art. 62, II, "a" c/c art. 197 do R.I), sem prejuízo da atuação das demais comissões, em especial da



Comissão de Constituição, Legislação e Justiça, que deve opinar sobre o aspecto constitucional, legal e regimental da proposição.

Ressalta-se, por fim, que o *quorum* das deliberações do projeto em questão é de **maioria simples**, conforme preleciona o art. 179, § 4º do Regimento Interno da Câmara Municipal, e em **única discussão**, nos termos do art. 56 do mesmo diploma legal, caso aprovados na Comissão Permanente.

Não se pode olvidar também, a necessidade de Audiência Pública a ser realizada previamente à aprovação pela Comissão de Finanças e Orçamento.

III - CONCLUSÃO

Neste sentido, por tudo quanto exposto, opino pela **LEGALIDADE E CONSTITUCIONALIDADE DO PROJETO DE LEI Nº 79/2025**, que “dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2026 e dá outras providências.”

Indispensável, contudo, emenda modificativa ao § 2º do artigo 42, de forma a adequá-lo a Constituição da República Federativa do Brasil, e tornar legal o orçamento de 2026, em caso de não apreciação, emenda ou veto do respectivo projeto de lei.

Contudo, cabe explicitar que tal parecer não vincula as comissões permanentes, nem tão pouco reflete o pensamento dos edis, que deverão apreciar o presente Projeto de Lei.



**CÂMARA DE
VEREADORES DE
RIO DO SUL**

É o parecer, *sub censura*

Rio do Sul, 16 de setembro de 2025.

ROBERTO ANDRADE BASTOS
Procurador Legislativo
OAB/SC 31.757
[Assinado Digitalmente]