



PARECER JURÍDICO nº 067/2025

Projeto de Lei nº 3.547/2025

O Projeto de Lei nº 3.547/2025, dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2026 e dá outras providências, conforme disposto no artigo 165, §2º, da Constituição Federal, atendendo o prazo estipulado pela Lei Municipal nº 1.565/1992, artigo 1º, inciso II.

Devidamente instruído, o projeto de lei fora remetido a esta Procuradoria Jurídica, para emissão de parecer opinativo para verificação dos aspectos legais de tramitação.

Cumprе salientar, que a Consultoria Jurídica Legislativa emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e a oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativo, além do que, como é cediço, este parecer possui caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão do gestor.

É o que se relata.

Passa-se a análise jurídica.

Verifica-se que cabe ao Poder Executivo a iniciativa das Leis Orçamentárias, conforme *caput* do artigo 165 da Constituição Federal de 1988. Desta forma, não existe vício de iniciativa, pois, cabendo ao Poder Executivo a iniciativa da Lei Orçamentária Anual, terá idêntica competência para pretender a abertura de crédito especial.

Para que o poder público possa desempenhar suas funções com critério, é necessário que haja um planejamento orçamentário consistente, que estabeleça com clareza as prioridades da gestão administrativa dos recursos públicos. É para esse fim que a Constituição Federal introduziu um modelo orçamentário específico e heterogêneo para a gestão do dinheiro público no Brasil. Versa o artigo 165 do texto constitucional:

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

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.



CAMARA MUNICIPAL DE OURO FINO

§ 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.

(...)

5º A lei orçamentária anual compreenderá:

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

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

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

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

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades interregionais, segundo critério populacional. § 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei. (...)

Verifica-se, então, que cabe ao Poder Executivo a competência para propor projetos de Lei de natureza orçamentária, visto ser o gestor dos recursos públicos, não existindo, portanto, vício de iniciativa.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias tem a finalidade de fixar as bases do orçamento do ano seguinte, cenário macroeconômico, pressupostos de inflação, a receita, reduções de receita relativas à legislação de renúncia fiscal, prioridades e créditos previstos, condições específicas do próximo orçamento e a devida harmonização com o plano plurianual na União, ou com o planejamento legal de cada ente da Federação.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) estabelece, sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias que:

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



CÂMARA MUNICIPAL DE OURO FINO

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.



CÂMARA MUNICIPAL DE OURO FINO

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.

§ 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.

Da exegese do artigo 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal, se constata que se refere às disposições constitucionais, em âmbito da União, mas se aplicando também aos demais entes da federação, sendo uma maneira de orientar os Orçamentos, vez que o legislador estabeleceu no art. 165, §2º da Magna Carta, que a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Assim, a Lei de Diretrizes Orçamentárias deve estabelecer as condições conjunturais previstas, as metas e prioridades da administração pública para o exercício seguinte.

Deve a Lei de Diretrizes Orçamentárias possuir Anexo de Metas Fiscais e Anexo de Riscos Fiscais.

O prazo para a apresentação da Lei de Diretrizes Orçamentárias, está estipulado na Lei Ordinária Municipal nº 1.565/92, que dispõe sobre prazos para apresentação de Projetos de Lei Financeiro-Orçamentárias Municipais:

Art. 1º. Em virtude do previsto no parágrafo 6º, do art. 119 da Lei Orgânica Municipal, ficam estabelecidos os seguintes prazos para apresentação dos Projetos de Lei que versam sobre



CÂMARA MUNICIPAL DE OURO FINO

o plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual do município de Ouro Fino-MG.

(...)

II – O Projeto de Lei diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa.

A Lei Orgânica do Município de Ouro Fino/MG, assim dispõe acerca do tema ora em análise:

Art. 119 – Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais suplementares serão apreciados pela Câmara Municipal, na forma do Regimento Interno.

(...)

§ 6º - Os projetos da Lei do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Prefeito Municipal nos termos da lei municipal, enquanto não vigor a lei complementar de que trata o artigo 165, parágrafo 9º da Constituição Federal.

Analisando-se o Projeto de Lei ora proposto pelo Sr. Prefeito Municipal, encontramos o anexo de metas fiscais, nos seguintes termos, atendendo ao que impõe o § 2º, incisos, do artigo 4º, da Lei de Responsabilidade Fiscal:

- 1) Demonstrativo 1 (LRF, art. 4º, §1º), que trata das METAS ANUAIS;
- 2) Demonstrativo 2 (LRF, art. 4º, §2º), que trata da avaliação do cumprimento das METAS FISCAIS DO EXERCÍCIO ANTERIOR.
- 3) Demonstrativo 3 (LRF, art. 4º, §2º, inciso II), que trata das METAS FISCAIS ATUAIS COMPARADAS COM AS FIXADAS NOS TRÊS EXERCÍCIOS ANTERIORES.



CÂMARA MUNICIPAL DE OURO FINO

- 4) Demonstrativo 4 (LRF, art. 4º, §2º, inciso III), que trata da EVOLUÇÃO DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO.
- 5) Demonstrativo 5 (LRF, art. 4º, §2º, inciso III), que trata da ORIGEM E APLICAÇÃO DOS RECURSOS OBTIDOS COM A ALIENAÇÃO DE ATIVOS.
- 6) Demonstrativo 7 (LRF, art. 4º, §2º, inciso V), que trata da ESTIMATIVA E COMPENSAÇÃO DA RENÚNCIA DE RECEITA.
- 7) Demonstrativo 8 (LRF, art. 4º, §2º, inciso V), que trata da MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER CONTINUADO.
- 8) Demonstrativo 9 (LRF, art. 4º, §3º), que trata dos RISCOS FISCAIS E PROVIDÊNCIAS.

A Procuradoria Jurídica Legislativa conclui que, quanto ao aspecto formal, nada obsta a tramitação do projeto, eis que utiliza a via correta para a apreciação da matéria e preenche os requisitos estabelecidos na Legislação vigente.

No que se refere à competência do Município, o presente projeto versa em face do interesse local, encontrando amparo no art. 30, I da Constituição Federal e na Lei Orgânica do Município.

Portanto, nos termos da Lei Orgânica do Município de Ouro Fino/MG, o Chefe do Poder Executivo possui competência privativa para iniciar processo legislativo no que se refere a dispor sobre as diretrizes orçamentárias para - LDO, para o ano de 2026, não havendo o que se falar em vício de iniciativa.

O projeto de lei de diretrizes Orçamentárias ora analisado, visa definir as regras e os compromissos que elaborarão a execução da Lei Orçamentária anual, para o exercício financeiro de 2026, sendo estruturado de modo a conter disposições acerca das metas e das prioridades da



CÂMARA MUNICIPAL DE OURO FINO

administração Municipal, a serem realizadas partindo-se de uma metodologia lastreada em princípios consagrados na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Destacamos aqui, que a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO orienta a elaboração e execução do orçamento anual e trata de vários outros temas, como alterações tributárias, gastos com o pessoal, política fiscal, e transferências de recursos, além de estar simetricamente alinhada com o plano plurianual e os ditames da Lei Federal nº 4.320/64, que institui normas gerais do Direito Financeiro e a Lei Complementar nº 101/2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

Ademais, insta salientar que, corroborando com a Constituição Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que positiva e estabelece as regras gerais para as finanças públicas que se volta para a fiscalização da gestão e aplicação de valores, assim a lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição Federal, que estabelece como procederá a Lei de Diretrizes Orçamentárias, devendo ser observado o que nela contém para que a lei seja aprovada por esta Casa de Leis.

No cumprimento da legislação, o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias em análise, apresentou anexos exigidos pela legislação em vigor, deixando, porém, de juntar o que preleciona o artigo 4º, inciso IV, letras a) e b) da Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000:

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

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

(...)

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;

O anexo da avaliação da situação financeira e atuarial, que integra a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), é obrigatória e deve ser apresentada pelo Poder Executivo.

Tal anexo da avaliação da situação financeira e atuarial, como o próprio nome diz, consiste em uma análise detalhada da situação dos regimes previdenciários, seja do regime geral de previdência social (RGPS), seja dos regimes próprios de previdência (RPPS) dos estados e municípios. Essa avaliação inclui projeções de receitas e despesas, análises de risco atuarial e propostas de medidas para garantir a sustentabilidade dos regimes.

A Lei de Responsabilidade Fiscal é clara no sentido de que a ausência do anexo da avaliação da situação financeira e atuarial, configura uma irregularidade que pode ter consequências legais e financeiras para o Poder Executivo, sendo, então, essencial que a LDO seja elaborada de acordo com as normas da LRF.


Por fim, esta Procuradoria Jurídica, não sendo competente para se pronunciar sobre a parte de cunho contábil e financeiro, não detectou impedimentos incidentes sobre tal aspecto para a propositura deste Projeto de Lei, **devendo, outrossim, ser submetido à análise da Assessoria Contábil Legislativa.**

No mais, salientamos a importância dos Nobres Edis analisarem com atenção os anexos constantes do Projeto de Lei, tendo em vista que são de suma importância para a tomada de decisão.

Por todo o exposto, a Assessoria Jurídica Legislativa recomenda que seja oficiado o Poder Executivo Municipal, para que cumpra com a juntada do anexo referente a avaliação da situação financeira e atuarial, conforme impõe o artigo 4º, IV, letras a) e b), da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, para que o Projeto de Lei em análise fique apto para a votação em Plenário.

Cumpre-nos esclarecer, que mesmo com o parecer opinativo informando a falta de anexo obrigatório para a aprovação do Projeto de Lei da LDO de 2026, a decisão final e a competência exclusiva para análise do mérito são do soberano Plenário desta Casa Legislativa.

Ouro Fino/MG, 23 de maio de 2025.



JOÃO LUIZ BENTES DE OLIVEIRA JÚNIOR
ASSESSOR JURÍDICO