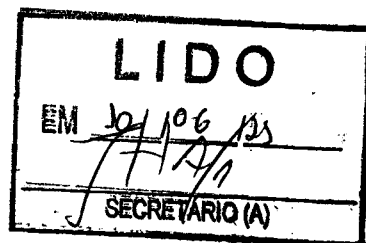




Câmara Municipal de Volta Redonda - RJ
Procuradoria Jurídica

PARECER JURÍDICO Nº 071/25

DA: PROCURADORIA JURÍDICA
PARA: MESA DIRETORA
PROJETO DE LEI CAPEADO PELA MENSAGEM Nº 033/25



I - RELATÓRIO

A Mesa Diretora remete a esta Procuradoria Jurídica o presente **Projeto de Lei capeado pela Mensagem nº 033/25** e solicita parecer técnico nos termos da Resolução nº 1.241/91, que estabelece normas para tramitação de Projetos nesta Casa Legislativa.

Trata-se de apresentação de Projeto de Lei de autoria do Exmo. Sr. Prefeito Municipal, **que dispõe sobre as Diretrizes para elaboração da Lei Orçamentária de 2026 e dá outras providências.**

Em síntese é o relatório, passo a opinar.

II - FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Em análise ao Projeto de Lei enviado pelo Prefeito Municipal, observa-se que o mesmo possui o objetivo de estabelecer as diretrizes gerais que nortearão a elaboração do Orçamento do Município para o Exercício de 2026, em cumprimento ao disposto no parágrafo 2º do art. 165 da CF e art. 161, II da LOM.

A exigência de edição da Lei de Diretrizes Orçamentárias foi introduzida no sistema orçamentário brasileiro pela Constituição Federal de 1988, consubstanciando-se em projeto de lei, submetido pelo Executivo ao Legislativo, que estabelece as regras para a elaboração do orçamento do exercício seguinte. Assim, a apresentação da LDO ao Legislativo, para sua aprovação ou rejeição, antecede a remessa da Lei de Orçamento Anual.

De acordo com o parágrafo 2º do art. 165 da CF/88, a LDO compreenderá as metas e prioridades da administração pública, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá



Câmara Municipal de Volta Redonda - RJ
Procuradoria Jurídica

sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Cabe, ainda, à LDO, conforme o artigo 169, §1º inciso II da Constituição Federal, autorizar a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público.

Além dos requisitos previstos pela Constituição Federal de 1988, com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00), foram determinadas outras exigências a serem observadas pela Lei de Diretrizes, conforme se verifica dos dispositivos a seguir:

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



Câmara Municipal de Volta Redonda - RJ
Procuradoria Jurídica

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.

§ 5º No caso da União, o Anexo de Metas Fiscais do projeto de lei de diretrizes orçamentárias conterá também: (Incluído pela Lei Complementar nº 200, de 2023) Vigência

I - as metas anuais para o exercício a que se referir e para os 3 (três) seguintes, com o objetivo de garantir sustentabilidade à trajetória da dívida pública; (Incluído pela Lei Complementar nº 200, de 2023) Vigência

II - o marco fiscal de médio prazo, com projeções para os principais agregados fiscais que compõem os cenários de referência, distinguindo-se as despesas primárias das financeiras e as obrigatórias daquelas discricionárias; (Incluído pela Lei Complementar nº 200, de 2023) Vigência

III - o efeito esperado e a compatibilidade, no período de 10 (dez) anos, do cumprimento das metas de resultado primário sobre a trajetória de convergência da dívida pública, evidenciando o nível de resultados fiscais consistentes com a estabilização da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) em relação ao Produto Interno Bruto (PIB); (Incluído pela Lei Complementar nº 200, de 2023) Vigência

IV - os intervalos de tolerância para verificação do cumprimento das metas anuais de resultado primário, convertido em valores correntes, de menos 0,25 p.p. (vinte e cinco centésimos ponto percentual) e de mais 0,25 p.p. (vinte e cinco centésimos ponto percentual) do PIB previsto no respectivo projeto de lei de diretrizes orçamentárias; (Incluído pela Lei Complementar nº 200, de 2023) Vigência



Câmara Municipal de Volta Redonda - RJ
Procuradoria Jurídica

V - os limites e os parâmetros orçamentários dos Poderes e órgãos autônomos compatíveis com as disposições estabelecidas na lei complementar prevista no inciso VIII do caput do art. 163 da Constituição Federal e no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022; (Incluído pela Lei Complementar nº 200, de 2023) Vigência

VI - a estimativa do impacto fiscal, quando couber, das recomendações resultantes da avaliação das políticas públicas previstas no § 16 do art. 37 da Constituição Federal (Incluído pela Lei Complementar nº 200, de 2023) Vigência

§ 6º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão adotar, total ou parcialmente, no que couber, o disposto no § 5º deste artigo. (Incluído pela Lei Complementar nº 200, de 2023) Vigência

§ 7º A lei de diretrizes orçamentárias não poderá dispor sobre a exclusão de quaisquer despesas primárias da apuração da meta de resultado primário dos orçamentos fiscal e da seguridade social. (Incluído pela Lei Complementar nº 200, de 2023) Vigência

Conforme os dispositivos acima citados, temos, ainda, que a LDO deverá conter Anexo de Metas Fiscais e Anexo de Riscos Fiscais. Assim, o Anexo de Metas Fiscais fixará as metas de receita, despesa, resultado primário e nominal e montante da dívida pública a ser observado no exercício financeiro a que se refere, além de sinalizar com metas fiscais para os dois exercícios seguintes. Já o Anexo de Riscos Fiscais deverá conter a avaliação dos passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas em caso de concretização.

Há outros pontos relevantes que devem ser considerados na elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Como se observa, a LDO deverá conter todos os referenciais que servirão de base para a elaboração da Lei Orçamentária Anual, assim, disciplinará os casos em que haja a previsão de aumento ou redução de arrecadação em função de alteração na legislação tributária, dada pela instituição ou extinção de tributos ou alteração de alíquotas. A LDO deverá conter também critérios e forma de limitação de empenho a fim de garantir o atingimento das metas de resultado primário, ou seja, estabelecida a meta de resultado primário, a mesma deve ser observada nas fases de elaboração, aprovação e execução do orçamento.



Câmara Municipal de Volta Redonda - RJ
Procuradoria Jurídica

No que tange à elaboração da LDO, a Lei Orgânica Municipal preceitua o seguinte em seu artigo 161:

Art. 161 - Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

(-)

II - As Diretrizes Orçamentárias;

Observa-se, então, que a iniciativa do projeto em questão é privativa do Prefeito Municipal, cabendo aos nobres Vereadores a possibilidade de apresentação de emendas, dentro do prazo estipulado no Regimento Interno.

Em relação ao prazo para encaminhamento do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias pelo Poder Executivo ao Legislativo, cumpre-nos destacar o previsto no art. 163 da Lei Orgânica Municipal. Assim preceitua a norma:

Art. 163 - Enquanto não entrar em vigor a Lei Complementar a que se refere o artigo 165, § 9º da Constituição Federal, serão observados os seguintes prazos pelos Poderes Municipais relativamente a elaboração, remessa ao Legislativo e aprovação dos instrumentos de planejamento:

(-)

II - o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício seguinte será encaminhado ao Legislativo até o dia 15 de abril de cada exercício e votado até o dia 31 de agosto do mesmo ano;

Em que pese a previsão disposta no art. 35, § 2º, inciso II do ADCT, que estabelece prazo para o encaminhamento do Projeto de LDO ao Poder Legislativo, diante da ausência da Lei complementar prevista no art. 165, § 9º da Constituição Federal, entendemos que caberá a aplicação do art. 163, inciso II da Lei Orgânica Municipal, haja vista entendimento doutrinário sobre a competência municipal para tratar da matéria.

No que tange à apresentação de emendas ao Projeto de Lei em questão, ressaltamos que deve ser observado o disposto no art. 120, § 2º e art. 194, § 1º c/c art. 198, todos do Regimento Interno, que estabelecem que o oferecimento de emendas à LDO ocorrerá dentro de um prazo de 30 dias, a contar da inserção da matéria no Expediente, sendo importante ressaltar que somente poderão ser aprovadas, quando



Câmara Municipal de Volta Redonda - RJ
Procuradoria Jurídica

compatíveis com o Plano Plurianual, conforme preceitua o parágrafo 4º do art. 166 da Constituição Federal.

Assim, é possível concluir que o Projeto de Lei em análise está de acordo com o artigo 165, §2º da Constituição Federal, artigo 4º da Lei Complementar nº 101/00 e artigos 167 e 168 da Lei Orgânica Municipal, atendendo aos requisitos previstos nestes diplomas normativos e estando acompanhado dos anexos de metas e riscos fiscais.

No entanto, mostra-se necessário fazer uma ressalva quanto às remissões aos dispositivos da Lei Orgânica Municipal realizadas por alguns artigos do presente Projeto de Lei, tendo em vista que não foram observadas as alterações processadas pela Emenda à Lei Orgânica Municipal nº 070/22, conforme será demonstrado a seguir.

Em análise ao conteúdo do PL, observa-se que os artigos 1º e 22 do PL, de forma equivocada, fazem remissão ao artigo 181 caput e inciso IV da LOM, o qual, atualmente, possui redação distinta, não tratando mais sobre o detalhamento da LDO.

Nota-se, também, que o artigo 3º do presente PL faz remissão, de forma equivocada, à ELOM nº 041/06, deixando de considerar que a mesma foi revogada pelo artigo 2º da ELOM nº 070/22. Em análise ao texto atual da Lei Orgânica Municipal, verifica-se que tais prazos encontram-se previstos nos incisos do seu artigo 163.

Da mesma forma, o artigo 36 deste PL menciona o artigo 176, inciso III da LOM, o qual não trata mais sobre os prazos das leis orçamentárias. No caso, o mencionado dispositivo do PL deveria ter feito remissão ao inciso III do artigo 163 da Lei Orgânica, que trata, atualmente, sobre o prazo para encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária Anual ao Poder Legislativo, após as alterações da ELOM nº 070/22.

Por fim, reitera-se que é da Comissão de Constituição, Justiça e Redação desta Casa Legislativa a competência para emitir parecer sobre a constitucionalidade do Projeto de Lei apresentado, na forma do art. 46, incisos I e II do



Câmara Municipal de Volta Redonda - RJ
Procuradoria Jurídica

Regimento Interno, cabendo à Comissão Permanente de Finanças, Fiscalização, Tomadas de Contas e Orçamento à análise pormenorizada da matéria e manifestação sobre o mérito, na forma do art. 47 e incisos do Regimento Interno.

III - CONCLUSÃO

Diante dos argumentos expostos e do caráter opinativo deste parecer, esta Procuradoria Jurídica é favorável à tramitação do Projeto de Lei capeado pela Mensagem nº 033/25, com a ressalva apontada, que deverá ser apreciada pelas Comissões Permanentes desta Casa Legislativa, cabendo ao douto e soberano Plenário a discussão e deliberação definitiva.

É o presente parecer, s.m.j.

Volta Redonda, 27 de maio de 2025.

Rodrigo Fontenele Dobbin
Procurador Jurídico do Legislativo
Mat. 1181

Rodrigo Fontenele Dobbin
Procurador Jurídico do Legislativo
Mat. 1181/OAB-RJ 148.675