



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

PROCURADORIA DO PODER LEGISLATIVO DE VOTUPORANGA

PARECER JURÍDICO Nº: 211

INTERESSADO: CÂMARA MUNICIPAL DE VOTUPORANGA

REFERENTE AO PROJETO DE LEI Nº 117/2025

ASSUNTO: Dispõe sobre as Diretrizes para elaboração e execução da Lei Orçamentária para o exercício de 2026.

DIREITO CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI Nº 117/2025-DISPÕE SOBRE AS DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA PARA O EXERCÍCIO DE 2026. CONSTITUCIONALIDADE. LEGALIDADE.

Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Votuporanga:

I- DO RELATÓRIO

Trata-se o presente parecer acerca de análise ao Projeto de Lei nº 117/2025, de autoria do Poder Executivo, que ***“Dispõe sobre as Diretrizes para elaboração e execução da Lei Orçamentária para o exercício de 2026”***.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Inicialmente, conforme justificativa apresentada pelo Poder Executivo, o incluso Projeto de Lei dispõe sobre as diretrizes orçamentárias que orientará a elaboração e execução da Lei Orçamentária para o exercício de 2026, em cumprimento ao disposto no art. 165, II e § 2º, da Constituição Federal.

A Constituição Federal determina que a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, deve compreender as metas e prioridades da administração pública, orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual, dispor sobre as alterações na legislação tributária.

A presente proposta observa, como de rigor, as disposições na Lei Complementar nº. 101, de 04 de maio de 2000, o que significa estrita observância ao princípio de austeridade fiscal, destacando-se: o estabelecimento de metas fiscais; a fixação de critérios para limitação do empenho e a movimentação financeira.

As metas traçadas para o ano em curso serão cumpridas de acordo com a capacidade financeira do Município, considerando ainda a tendência de arrecadação para o exercício.

As ações de governo estão estabelecidas no Projeto de Lei – Plano Plurianual para o período de 2026 a 2029. A LDO 2026 está estruturada conforme o novo regramento estabelecido pela LC 101/00, portanto as metas englobam as previsões do Poder Executivo, do Poder Legislativo e do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, Superintendência de Água, Esgoto e Meio Ambiente, contendo:





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

I - As prioridades e metas da administração pública municipal;

- Anexo de Metas e Prioridades;

- Anexo de metas fiscais, conforme art. 4º, da Lei Complementar 101/2000, compreendendo os seguintes quadros:

- Demonstrativo das Metas Anuais em Valores Correntes e Constantes, quadro

- Avaliação do Cumprimento das Metas Relativas ao Ano Anterior;

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

- Demonstrativo da Origem e Aplicação dos Recursos Decorrentes da Alienação de Ativos; - Evolução do Patrimônio Líquido;

- Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita;

- Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado, quadro;

- Anexo de Riscos Fiscais;

- Avaliação da Situação Financeira e Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social;

- As diretrizes da estrutura e organização dos orçamentos.

O Anexo de Metas Fiscais estabelece as regras de harmonização entre a receita e a despesa, as quais devem ser observadas pela Administração Pública no exercício de 2026.

Os quadros que compõe o Anexo de Metas Fiscais demonstram:



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

a) Metas Anuais e Metas Fiscais Atuais Comparadas com as Fixadas nos Três Exercícios Anteriores: metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes e três anteriores.

b) Avaliação do Cumprimento das Metas Relativas ao Ano Anterior: comparação entre as metas fixadas e o resultado obtido no exercício orçamentário do ano anterior ao ano de referência da LDO;

c) Demonstrativo da Origem e Aplicação dos Recursos Decorrentes da Alienação de Ativos: demonstram a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos, sendo que é vedada a aplicação de receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente.

d) Evolução do Patrimônio Líquido: demonstra a evolução do Patrimônio Líquido dos últimos três exercícios anteriores ao ano de edição da respectiva Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.

e) Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita: estabelece as renúncias de receitas e suas respectivas compensações. É necessário que o valor da compensação, prevista no demonstrativo, seja suficiente para cobrir o valor da renúncia fiscal respectiva.

f) Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado: o conceito de Despesa Obrigatória de Caráter Continuado foi instituído pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF no art. 17, conceituando-a como Despesa Corrente derivada de Lei, Medida Provisória ou Ato Administrativo Normativo que fixem para o Ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

g) Demonstrativo da Avaliação da Situação Financeira e Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social: demonstra o equilíbrio financeiro e o equilíbrio atuarial, indicando a sustentabilidade do Regime Previdenciário Próprio.

h) Demonstrativo de Riscos Fiscais e Providências: os riscos fiscais são possibilidade da ocorrência de eventos que venham a impactar, negativamente, as contas públicas.

Instruem o pedido, no que interessa: Minuta do projeto de Lei n.º 117/2025, com a respectiva justificativa; Anexo de metas fiscais (metas anuais 2026); avaliação cumprimento das metas fiscais do exercício anterior; metas fiscais atuais comparadas com as fixadas nos três exercícios anteriores; evolução do patrimônio líquido 2026; origem e aplicação dos recursos obtidos com a alteração de ativos 2026; avaliação da situação financeira e atuarial do Regime Próprio de Previdência dos servidores e das pensões e inativos militares; demonstrativo da projeção atuarial do Regime de Previdência; estimativa e compensação da renúncia de receita 2026; margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado; riscos fiscais e providências 2026; descrição dos programas governamentais/custos para o exercício; unidades executoras e ações voltadas ao desenvolvimento do programa governamental; Ofício GAP/OF/n.º 70/2025.

Em síntese, eis o relato dos fatos.

Passo a análise Jurídica.

II- DA ANÁLISE JURÍDICA





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Prefacialmente, importante destacar que o exame da Procuradoria cinge-se tão somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores competentes.

A Constituição Federal, dispõe em seu artigo 24, as competências concorrentes, dentre as quais, o inciso I, traz a competência legiferante acerca do Direito Financeiro:

“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

*I - direito tributário, **financeiro**, penitenciário, econômico e urbanístico;*

(...)

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.” (grifo nosso).





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Neste sentido, cabe à União editar as normas gerais (§1º do supracitado artigo) e, neste mister, incumbe estados-membros a suplementação (§2º do supracitado artigo).

No que concerne aos Municípios, o artigo 30, incisos I e II, também da Constituição Federal, disciplinam a questão de acordo com suas peculiaridades locais:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”; (grifo nosso).

Ainda sob o aspecto da Constituição da República Federativa do Brasil de 1.988, disciplina o artigo 165:

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

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais. (grifo nosso).

Neste mesmo sentido, foi reproduzido no texto da Constituição do Estado de São Paulo:



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

“Artigo 174 -Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão, com observância dos preceitos correspondentes da Constituição Federal:

I -o plano plurianual;

II -as diretrizes orçamentárias;

III -os orçamentos anuais. (grifo nosso).

Também na Lei Orgânica do Município de Votuporanga, dispõe que:

“Art. 38. A iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e ao eleitorado que a exercerá sob a forma de moção articulada, subscrita, no mínimo, por cinco por cento do total do número de eleitores do Município, ressalvadas as hipóteses de iniciativa privada.

Parágrafo único. É da competência privativa do Prefeito a iniciativa de leis sobre:

I - plano plurianual;

II - diretrizes orçamentárias;

III - lei orçamentária;

IV - regime jurídico dos servidores municipais;

V - criação e extinção de cargos, funções e empregos na administração direta, indireta e fundacional, bem como a fixação da respectiva remuneração, exceto as fundações de direito privado instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público e o previsto no inciso XIII do art. 20; e

VI - criação, estrutura e atribuições de órgãos da administração pública municipal direta, indireta e fundacional, exceto as fundações de direito privado instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público”. (grifo nosso).



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

“Art. 56. Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:

(...)

XI - enviar à Câmara Municipal os projetos de lei relativos à lei de diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e ao plano plurianual do Município e das suas autarquias, dentro dos prazos estabelecidos em lei”; (grifo nosso).

“Art. 120. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão, com observância dos preceitos correspondentes da Constituição Federal:

(...)

II - o projeto de lei de diretrizes orçamentária será encaminhado até último dia do mês de agosto de cada exercício financeiro e devolvido para sanção, até o encerramento do segundo período da sessão legislativa; e

(...)

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

Art. 121. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais, bem como suas emendas, serão apreciados pela Câmara Municipal.

De outro lado, o Regimento Interno, da Câmara Municipal de Votuporanga, dispõe que:

“Art. 144. É da competência privativa do Prefeito a iniciativa de leis sobre:



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

I - plano plurianual;

II - diretrizes orçamentárias;

III - lei orçamentária;

IV - regime jurídico dos servidores públicos;

V - criação e extinção de cargos, funções e empregos na Administração Direta, Indireta e Fundacional, bem como a fixação da respectiva remuneração, exceto as fundações de direito privado instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público e o previsto na Lei Orgânica do Município.

VI - criação, estrutura e atribuições de órgãos na Administração Pública Municipal Direta, Indireta e Fundacional.”(grifo nosso).

“Art. 185. Dependerão do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara a aprovação e as alterações das seguintes matérias:

I - Código Tributário;

II - Código de Obras, Edificações e de Instalações;

III – Código de Posturas e demais códigos municipais;

IV - Estatuto dos Servidores Públicos Municipais;

V - Regimento Interno da Câmara;

VI - criação de cargos e aumento de vencimento de servidores;

VII - Plano Diretor e demais planos municipais de políticas públicas;

VIII - projeto de lei de Diretrizes Orçamentárias, do Plano Plurianual, e da Lei Orçamentária;

IX - sustar os atos do Poder Executivo que exorbitem o poder regulamentar;

X - criação, estrutura e atribuições de órgãos da Administração Municipal, Direta, Indireta e Fundacional; e

XI - destituição de componente da Mesa”.(grifo nosso).



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Nos termos do preceituado no §2º do artigo 57 da Constituição da República, a Sessão Legislativa, não será interrompida sem a aprovação da LDO.

Art. 57. O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro.

(...)

§ 2º A sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias. (grifo nosso).

Os elementos que compõem a LDO encontram-se elencados no artigo 165, §2º, da Constituição Federal:

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

(...)

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, 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 sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.”(grifo nosso).

A Lei Complementar nº 101/2000, por seu artigo 4º, versa sobre a LDO, que, como nos ensina HELY LOPES MEIRELLES, ***“deverá dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas, critérios e forma de limitação de empenho nas hipóteses legais, normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos***





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

programas financiados com recursos dos orçamentos e demais condições e exigências para transferências de recursos e entidades públicas e privadas”.

Verifica-se, pois, que o projeto está livre de inconstitucionalidade. Verificamos que foi enviado à Câmara por quem possui exclusividade de iniciativa (Executivo). Além disso, dispõe sobre matéria exigida por lei, estando, pois, apto a ser submetido à apreciação do Plenário.

Com efeito, a proposta encontra respaldo na Constituição Federal- nos artigos 165 e 167, bem como na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal nº 101/2000), artigo 4º e seguintes.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00) trouxe uma série de requisitos para o PLDO, impondo que o mesmo disponha, obrigatoriamente sobre (Artigo 4º, inciso I).

“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)





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

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”; (grifo nosso).*

Observo que as obrigações acima são de ordem material, o que deve ser analisado no ponto a seguir. Para o exame das formalidades da lei, é importante destacarmos os §1º e §3º, do mesmo artigo:

“§ 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.

(...)

§ 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”. (grifo nosso).

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi enfática ao exigir dois anexos à LDO, sendo o ANEXO DE METAS FISCAIS, e o ANEXO DE RISCOS FISCAIS. Ambos são instrumentos necessários para a boa execução orçamentária, e indispensáveis para a articulação entre as demais peças orçamentárias (PPA e LO).





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Conforme se verifica, foi apresentado no presente Projeto de Lei o ANEXO DE METAS FISCAIS e o ANEXO DE RISCOS FISCAIS, estando de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

No que tange aos Anexos que obrigatoriamente devem ser encaminhados juntamente com o Projeto de Lei orçamentária Anual- LOA, vejamos o que dispõem os artigos 5º e 7º da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000:

“Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

I - conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º;

II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;

III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:

a) (VETADO)

b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

§ 1º Todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da lei orçamentária anual.

§ 2º O refinanciamento da dívida pública constará separadamente na lei orçamentária e nas de crédito adicional.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

§ 3º A atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada não poderá superar a variação do índice de preços previsto na lei de diretrizes orçamentárias, ou em legislação específica.

§ 4º É vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada.

§ 5º A lei orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão, conforme disposto no § 1º do art. 167 da Constituição.

§ 6º Integrarão as despesas da União, e serão incluídas na lei orçamentária, as do Banco Central do Brasil relativas a pessoal e encargos sociais, custeio administrativo, inclusive os destinados a benefícios e assistência aos servidores, e a investimentos.

§ 7º (VETADO)

Art. 6º (VETADO)

Art. 7º O resultado do Banco Central do Brasil, apurado após a constituição ou reversão de reservas, constitui receita do Tesouro Nacional, e será transferido até o décimo dia útil subsequente à aprovação dos balanços semestrais.

§ 1º O resultado negativo constituirá obrigação do Tesouro para com o Banco Central do Brasil e será consignado em dotação específica no orçamento.

§ 2º O impacto e o custo fiscal das operações realizadas pelo Banco Central do Brasil serão demonstrados trimestralmente, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias da União.

§ 3º Os balanços trimestrais do Banco Central do Brasil conterão notas explicativas sobre os custos da remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional e da manutenção das reservas cambiais e a rentabilidade de sua carteira de títulos, destacando os de emissão da União". (grifo nosso).





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

De outro lado, é de se ressaltar a importância das audiências públicas administrativas como instrumento de efetivação dos direitos especialmente dos direitos difusos e coletivos, especialmente as questões referente a : 1) LDO- PPA- LOA- peças orçamentárias.

A Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000, estabelece em seu art. 48, §1º, I, que no momento da iniciativa do Projeto de Lei no Poder Executivo e no momento da apreciação no Legislativo, deverá a propositura legislativa garantir a participação popular através da realização de audiências públicas (já que os cidadãos são os usuários dos bens e serviços produzidos pela administração pública e principais provedores dos recursos para o seu funcionamento).

A audiência pública deverá ser realizada, conforme determina a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Conforme se depreende dos dispositivos colacionados, compete ao Poder Legislativo a apreciação do projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de iniciativa do Poder Executivo, conforme *in casu*.

De outro lado, o presente projeto de Lei foi enviado no prazo previsto no artigo 120, inciso II, da Lei Orgânica do Município de Votuporanga.

Portanto, o presente Projeto de Lei, buscou cumprir os requisitos constitucionais e legais transcritos.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Diante disso, Projeto de Lei Nº 117/2025, é constitucional, sem vício de forma ou origem, atendendo ao que dispõe a legislação pertinente.

III- DA CONCLUSÃO

Diante do exposto acima, entende-se que o presente Projeto de Lei nº 117/2025, atende aos pressupostos constitucionais e legais.

No mais, coloco-me à disposição para maiores esclarecimentos.

Em síntese, eis o parecer. À superior consideração.

Votuporanga, 1º de outubro de 2025.

ROSELAINE CORREIA
Procuradora Legislativa
OAB/SP 368.365

