

CONSULENTE: Câmara Municipal de Conquista

OBJETO: Projeto de Lei 005/2025 que “*Estabelece as diretrizes a serem observadas na elaboração da Lei Orçamentária do Município de Conquista/MG para o exercício de 2026 para 2026 e dá outras providências*”

## 1. CONSULTA

Versa a consulta sobre legalidade e constitucionalidade Projeto de Lei 005/2025 que “*Estabelece as diretrizes a serem observadas na elaboração da Lei Orçamentária do Município de Conquista/MG para o exercício de 2026 para 2026 e dá outras providências*”.

## 2. PARECER

2.1 O Chefe do Poder Executivo, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, encaminhou à apreciação desta Casa Legislativa o Projeto de Lei nº 005/2025, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária do Município de Conquista para o exercício financeiro de 2026, nos termos do artigo 165, § 2º da Constituição Federal, do artigo 4º da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), e dos artigos 175, 207, XII, 365, II, 372 e ss. da Lei Orgânica Municipal e 128, § 1º do Regimento Interno.

Referido projeto foi protocolado tempestivamente, art. 373 da Lei de Organização Municipal, e distribuído às comissões permanentes para análise.

Observe-se: prazo para aprovação, 30 de junho.

2.2 A atividade financeira é conceituada por Aliomar Baleeiro como sendo o exercício que leva à obtenção, criação, gestão e dispêndio de dinheiro indispensável às necessidades assumidas pelo Estado. E nessa atividade, a arrecadação, gestão, o gasto público e o crédito público estariam englobados. Nesse contexto, o orçamento público revela-se como instrumento fundamental de planejamento e transparência, cuja base encontra-se delineada no ordenamento jurídico.

2.3 A CF/88 consignou inúmeras necessidades públicas, fazendo com que o Estado assuma atividades que demandam a arrecadação e o emprego dos recursos. Nesse sentido, a estruturação delineada se orientou para o fortalecimento do Poder Público, com vistas a atingir seus objetivos, de forma que necessária adoção de procedimentos relacionados à receita pública, fiscalização e controle, orçamento, dívida pública e despesa.

Nesse desiderato, o ordenamento jurídico conta com normas voltadas para o tema orçamentário, a destacar os principais fundamentos, de início, o Capítulo II do Título VI da CF/88 – Das Finanças Públicas (art. 163 ao art. 169).

No plano infraconstitucional, o regramento basilar está centrado na Lei n.º 4.320/1964, e na Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar n.º 101/2000.

O Orçamento público é o instrumento de gestão de maior relevância na administração pública, pois que os governos organizam-se a partir dos recursos financeiros de que se disponibilizam para que se cumpra a função pública.

A responsabilidade por sua gestão, nos termos do artigo 1º, § 1º, da LRF, pressupõe:

*“ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar”.*

Registre-se que o orçamento público está submetido à normatização infralegal, consistente em instruções e orientações providas do Ministério da Economia e dos Tribunais de Contas.

Oportuno destacar que o acompanhamento das finanças públicas é realizado pela Sociedade Civil que tem sua participação garantida no momento da elaboração e da discussão do orçamento.

Nesse sentido, o comando do artigo 48 da LRF, a saber:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§ 1º A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

2.4 Ao comando do art. 165 da Carta de 1988, do art. 153 da Constituição do Estado de Minas Gerais, e arts. 207, XII, da Lei Orgânica Municipal, a iniciativa para a proposição do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais é exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

No mesmo sentido, a LOM também é expressa quanto à competência do Município de dispor sobre assuntos relacionados à matéria orçamentária, na dicção de seu artigo 365, vejamos:

Art. 365. Leis de iniciativa do Prefeito estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

Da mesma forma a LOM trata sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a teor do regramento insculpido em seu art. 372.

2.5 A proposição apresentada para análise é de autoria do Chefe do Poder Executivo e traz matéria de interesse local, nos termos da LOM.

Sua iniciativa e competência encontram-se fundamentadas no artigo 365, segundo o qual expressa a privatividade da matéria pertencente ao Prefeito consistente em deflagrar o devido processo de confecção legal referente à Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Na esteira, a LOM estabelece a competência legislativa da Câmara Municipal, incumbindo-lhe a deliberação sobre assuntos que digam respeito à matéria orçamentária.

A matéria orçamentária inclui-se na dimensão formal de lei ordinária, pois que, ao delinear o processo legislativo municipal, a Lei de Organização Municipal consignou as matérias exclusivas a serem tratadas por lei complementar, rol que não contemplou a matéria orçamentária, art. § 2º do art. 157.

## 2.6

Superada a análise formal, destaque-se que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) representa uma das peças do sistema orçamentário municipal. O objetivo dessa norma é interligar o Plano Plurianual à Lei Orçamentária Anual com observância obrigatória à Lei Complementar nº 101 de 04/05/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal. Trata-se, portanto, de um instrumento que tem por primazia o equilíbrio entre receitas e despesas, dispondo sobre pontos diretivos voltados à confecção da Lei Orçamentária Anual.

Cabe ressaltar que o planejamento governamental é estruturado pelas peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA), conforme preconiza a Lei Complementar nº 101/2000. E nesse ponto, essa lei enfocou a gestão dos recursos públicos como um meio de comprometimento com a transparência e a responsabilidade no ato de gerir recursos públicos.

A previsão de apresentação dos instrumentos de gestão foi inserida na Constituição de 1988 e suas peculiaridades foram detalhadas nos artigos 165 e seguintes e 35 do ADCT.

Na sequência, passa-se ao estudo do texto normativo contido no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) em epígrafe:

### Capítulo I – Das Disposições Preliminares

Estabelece que a LDO atende ao art. 165, §2º da Constituição Federal, art. 207, XII da Lei Orgânica do Município e à Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000). Define o conteúdo da LDO, incluindo metas, prioridades, estrutura orçamentária, dívida pública, despesas com pessoal, alterações na legislação tributária e disposições gerais.

### Capítulo II – Das Metas e Prioridades da Administração Pública Municipal

As metas e prioridades constarão no projeto de lei orçamentária anual de 2026. São definidas no Anexo I (Metas Fiscais) e Anexo II (Riscos Fiscais), com valores em milhares de reais, conforme normas da STN.

### Capítulo III – Da Estrutura e Organização dos Orçamentos

Define os conceitos de programa, atividade, projeto, operação especial, unidade orçamentária e fontes de recursos. Estabelece a forma de apresentação do orçamento por funções, categorias econômicas, esferas e fontes. Autoriza projetos via parcerias público-privadas e consórcios públicos.

### Capítulo IV – Das Diretrizes para a Elaboração e Execução do Orçamento

#### Seção I – Diretrizes Gerais:

Define prazos e obrigações para os órgãos na elaboração de suas propostas orçamentárias. A receita será estimada a valores correntes de 2024, e o projeto deverá contemplar os precatórios e RPVs.

A LOA deve conter reserva de contingência de até 0,10% da RCL. Também autoriza despesas de competência de outros entes, desde que alinhadas ao planejamento municipal.

Seção II – Equilíbrio entre Receitas e Despesas:

Impõe o cumprimento de vinculações legais e constitucionais. Proíbe despesas sem dotação ou sem cumprimento da LRF.

Seção III – Limitação de Empenho:

Prevê limitação proporcional de empenho em caso de frustração de receita. Estabelece critérios de proteção às áreas sociais e exceções legais.

Seção IV – Controle de Custos e Avaliação de Resultados:

Obriga o Executivo e Legislativo a mensurarem os custos e resultados com base nas despesas liquidadas. As ações devem ser avaliadas por relatórios específicos e alinhadas aos planos nacional e municipal.

Seção V – Transferência a Entidades Privadas:

Permite transferências mediante convênio com instituições privadas sem fins lucrativos, desde que estejam alinhadas com o PPA. Deve haver clareza nos deveres e prestação de contas, com observância da Lei 13.019/2014.

Capítulo V – Da Dívida Pública do Município

Estabelece diretrizes para gestão da dívida com vistas à sua redução e sustentabilidade. A LOA deve prever recursos para encargos da dívida. Operações de crédito devem seguir as normas da LRF e Resoluções do Senado.

Capítulo VI – Despesas com Pessoal e Encargos Sociais

Autoriza aumento de despesas com pessoal se observadas as exigências da LRF e desde que haja disponibilidade financeira e previsão orçamentária. Define limites para contratação e reestruturações. Impõe regras para prestação de horas extras quando atingido o limite prudencial.

Capítulo VII – Alterações na Legislação Tributária

Permite inclusão de acréscimos de receita oriundos de propostas legislativas em tramitação. Tais receitas e despesas correspondentes deverão ser destacadas na LOA e tornadas indisponíveis caso o projeto não seja aprovado. Incentivos e renúncias de receita devem observar o art. 14 da LRF.

Capítulo VIII – Disposições Gerais

Trata de:

- Autorização para ajustes técnicos por decreto;
- Limite de 30% para abertura de créditos suplementares (art. 33, parágrafo único);

- Autorização para remanejamentos, transposições e transferências;
- Detalhamento da despesa por categorias;
- Reabertura de créditos especiais e extraordinários;
- Abertura de créditos por superávit e excesso de arrecadação sem oneração do limite de 30%;
- Realização de despesas provisórias (1/12 da proposta) em caso de não aprovação da LOA até 31/12;
- Anexos que integram a LDO: Anexo I (Metas Fiscais) e Anexo II (Riscos Fiscais).

2.7 Observa-se a pretensão de realização de transposição, remanejamentos e transferências no limite de 30 % (trinta por cento).

Cumpra salientar, num primeiro momento, que créditos adicionais não se confundem com realocações orçamentárias, pois que os primeiros são alterações quantitativas e as segundas qualitativas.

Outro critério de distinção entre eles é a motivação de sua ocorrência.

O segundo ponto a ser considerado é que esse assunto encontra-se normatizado pelo o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais por meio da Decisão Normativa n.º 2/2023, que estabelece orientações e esclarece conceitos acerca dos procedimentos para realocações orçamentárias previstas no inciso VI do art. 167 da Constituição da República, e estabelece distinção em relação aos créditos adicionais por anulação de dotação previstos no inciso III do art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964.

Essa norma deve ser observada pelos Municípios no momento da elaboração e da execução do orçamento.

O texto normativo da proposição, em regra, encontra-se conforme os dispositivos estabelecidos pela Lei Complementar nº 95/1998.

2.8 Atinente aos Anexos que acompanham o PLDO, recomenda-se análise específica do profissional contábil, a quem compete a emissão de parecer, se necessário, a esclarecer os vereadores, à luz das normas de Contabilidade aplicada ao Setor Público.

Por fim, cabe destacar que as exigências do parágrafo único do art. 48, § 1º, inciso I da LRF, referem-se à transparência da gestão fiscal a qual será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

### 3. CONCLUSÃO

Posto isto, nosso entendimento é pela admissibilidade do PLDO, sob os aspectos formal e material, respectivamente, quanto à sua iniciativa e competência e quanto à matéria sobre orçamento público municipal, de forma que o processo em tela acha-se conformado aos ditames legais e constitucionais, razão porque não há óbice ao seu regular prosseguimento, ficando ao crivo soberano do Plenário a apreciação final.

S.M.J., é o parecer.

Conquista, aos 20 de junho de 2025.

JOSÉ MARIA SOBRINHO

= OAB/MG 67.056 =