



## CONSULTA

A CMNA submete a análise do Departamento Jurídico o Projeto de Lei nº 13/2025 do Chefe do Poder Executivo, que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2026.

# PARECER 245/2025

## 1 | Relatório

Trata o PL em questão das Diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2024, encaminhado a este Departamento Jurídico para análise e parecer.

A LDO é o instrumento estabelecido na Constituição Federal para fazer ligação entre o PPA e a LOA, tendo como objetivo primeiro o estabelecimento dos parâmetros necessários à alocação de recursos no orçamento anual, de forma a viabilizar, na medida do possível, atingir as diretrizes, objetivos e metas estabelecidas no PPA que foram priorizadas no PPA.

Passo a análise do PL quanto ao seu aspecto estritamente legal, apresentando as seguintes considerações, ressalvas, observações e recomendações seguintes:

## 2 | Análise Jurídica

### 2.1. CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE E LEGALIDADE

#### 2.1.1. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL

A constitucionalidade formal extrai-se da análise do trinômio *competência-iniciativa-procedimento*.

#### **Competência**

Dispõe o art. 30, I e V, da CF/88:

### CF/88

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

**II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;**

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;  
VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;  
VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;  
VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;  
IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. (NR)

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:  
I - o plano plurianual;  
**II - as diretrizes orçamentárias;**  
III - os orçamentos anuais.

O projeto em questão atende, no que se vê, ao quesito competência.

### **Procedimento**

O **procedimento** legislativo mostra-se adequado e regular até o presente momento, não havendo qualquer mácula a apontar.

### **Iniciativa**

O Chefe do Poder Executivo possui legitimidade para encetar processo legislativo tratando do tema objeto da proposição.

Observe-se:

**CF/88**

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:  
I - o plano plurianual;  
**II - as diretrizes orçamentárias;**  
III - os orçamentos anuais.

### **2.1.2. CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL, JURIDICIDADE E DA LEGALIDADE**

O PL contém inconstitucionalidades materiais, injuridicidades e ilegalidades que devem ser extirpadas. Observe-se:

## **ILEGAL AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA PRÉVIA DE MOVIMENTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

Preconiza o art. 14:

**PL** | *Fica autorização a abertura de créditos adicionais suplementares, especiais ou extraordinários, até o limite fixado na Lei Orçamentária Anual, para a criação de programas, projetos e atividades ou elementos de despesa, que na execução orçamentária se fizerem necessários ou que apresentem insuficiência de dotação, de acordo com os artigos 40; 41; 42 e 43 e seus parágrafos e incisos, da Lei Federal 4.320/64, podendo para tanto suplementar ou anular dotações entre as diversas fontes de receitas e diversas unidades orçamentárias, fundos ou fundações e demais entidades da administração indireta.*

O art. 46 também contém tal previsão.

No que se vê, os dispositivos autorizam ampla mudança no orçamento (nos limites da LOA) sem qualquer autorização da Câmara de Vereadores.

Além disso, o §2º do art. 14 contém uma séria de dispositivos que permitem suplementações fora do 30% fixados no caput.

**PL** | *§3º Excluem-se do limite estabelecido na Lei Orçamentária, desde que não ultrapassem cinquenta por cento do valor do orçamento, ficando autorizadas, para utilização dos Poderes Executivo e Legislativo, as suplementações de dotações para atendimento à ocorrência das seguintes situações:*

- I - Insuficiência de dotação dentro de um mesmo grupo de natureza de despesa, da mesma categoria e do mesmo grupo de fontes de recursos, em conformidade com os grupos e fontes de receitas registradas no orçamento de 2025;*
- II - Insuficiência de dotação no grupo de natureza de despesas 1- Pessoal e Encargos Sociais;*
- III - Insuficiência de dotação nos grupos de natureza de despesas 2- Juros e Encargos da Dívida e 6- Amortização da Dívida;*
- IV - Suplementações para atender despesas com o pagamento dos Precatórios Judiciais;*
- V - Suplementações que se utilizem dos valores apurados conforme estabelece nos incisos I e II do parágrafo 1º do artigo 43, da Lei Federal nº 4.320/64;*
- VI - Insuficiência de dotação dentro do mesmo projeto ou atividade, no limite dos mesmos;*
- VII - Suplementações para atender despesas com educação suplementadas na função 12;*
- VIII - Suplementações para atender despesas com ações e serviços de saúde suplementadas na função 10.*

Os artigos incorrem em **inconstitucionais**, pois:

- a) Tornam irrelevantes o sistema orçamentário adotado pelo Brasil, na medida em que o Poder Executivo poderá transmutar livremente o orçamento, quase que por completo, sem qualquer participação do Poder Legislativo.
- b) Fere de morte a prerrogativa constitucional do Poder Legislativo de participar das políticas públicas, da realização do orçamento e de fiscalizar o Poder Executivo.
- c) Afronta flagrantemente também o art. 167, V e VI, da CF, que prevê que é vedada a abertura de crédito suplementar ou especial **sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes**.

## CF/88

Art. 167. São vedados:

...

V - a abertura de crédito suplementar ou especial **sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes**;

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, **sem prévia autorização legislativa**;

- d) Ofendem também a lei federal n. 4.320/64, arts. 41 e 42 (que Estatui *normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal*), que exige que a abertura de crédito suplementar seja feita por lei precedida de exposição com justificativa para cada caso.

## Lei Federal n. 4.320/64

Art. 40. São créditos adicionais, as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

I - suplementares, os destinados a refôrço de dotação orçamentária;

II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;

III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

Art. 42. Os créditos suplementares e especiais **serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo**.

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa **e será precedida de exposição justificativa**.

Em resumo, o art. 14 do PL em debate caracteriza verdadeiro **cheque em branco** em favor do Poder Executivo, pois autoriza-o a realizar mudanças no orçamento sem que o Poder Legislativo tenha sido consultado, sem que tenha tido prévio conhecimento da origem dos recursos e a sua destinação. **Negação clara do Estado Democrático de Direito, do princípio da tripartição dos poderes e das diretrizes do sistema orçamentário adotado pelo Brasil.**

Calha esclarecer, ainda, que a retirada de tal disposição na LDO em nada prejudicaria as atribuições do Poder Executivo, que poderá, se for necessário, fazer normalmente as mudanças no Orçamento, precisando apenas, **como prevê a Lei**, apresentar a Câmara de Vereadores: (i) os motivos da mudança (ii) de onde vai ser retirado o recurso (iii) para onde o recurso será destinado.

**RECOMENDO**, portanto, **emenda supressiva integral** em relação ao art. 14.

RECOMENDO, ainda, emenda modificativa ao art. 46, para corrigir erro material (foi citado o inciso IV quando deveria constar VI) e adequá-lo ao art. 167 da CF, que veda a realização das medidas previstas no caput do art. 46 sem autorização legislativa:

<b>REDAÇÃO ORIGINAL</b>	<b>EMENDA MODIFICATIVA SUGERIDA</b>
<i>Art. 46. O Poder Executivo nos termos do inciso IV do Art. 167 da Constituição Federal de 1988, poderá transpor, remanejar, transferir ou utilizar, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na Lei Orçamentária Anual e nos créditos adicionais, em decorrência da extinção, da transformação, da transferência, da incorporação ou do desmembramento de órgãos e entidades, e de alterações de suas competências ou atribuições, mantida a estrutura programática com a finalidade de facilitar o cumprimento da programação aprovada na LOA.</i>	<i>Art. 46. O Poder Executivo nos termos do <b>inciso VI do Art. 167</b> da Constituição Federal de 1988, poderá, <b>mediante autorização legislativa</b>, transpor, remanejar, transferir ou utilizar, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na Lei Orçamentária Anual e nos créditos adicionais, em decorrência da extinção, da transformação, da transferência, da incorporação ou do desmembramento de órgãos e entidades, e de alterações de suas competências ou atribuições, mantida a estrutura programática com a finalidade de facilitar o cumprimento da programação aprovada na LOA.</i>

### **ERRO MATERIAL. REPETIÇÃO DE ARTIGOS.**

Os arts. 47 e 48 contém redação idêntica.

**RECOMENDO** emenda supressiva em relação ao art. 48.

**ERRO MATERIAL. ERRO NA GRAFIA NO ANO.**

Alguns dispositivos do projeto de lei equivocadamente referem ao orçamento de 2025, quando deveriam mencionar 2026.

**RECOMENDO** emenda modificativa, conforme segue.

<i>REDAÇÃO ORIGINAL</i>	<i>EMENDA MODIFICATIVA SUGERIDA</i>
<p>Art. 1º. ...</p> <p>...</p> <p>§1º Fazem parte desta Lei o Anexo I de Diretrizes e Metas para a elaboração do <b>Orçamento de 2025</b>, o Anexo II - Metas Fiscais e o Anexo III - Riscos Fiscais estabelecidos nos parágrafos 1º e 3º do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal;</p> <p>Art. 7º A proposta orçamentária do Município para o exercício de <b>2025</b> será encaminhada pelo Poder Executivo à Câmara Municipal até o dia 15 de junho de 2025, conforme estabelece a Lei Orgânica do Município.</p> <p>Art. 9º. ...</p> <p>...</p> <p>§8º Na lei orçamentária para <b>2025</b> a discriminação da despesa, quanto à sua natureza, far-se-á, no mínimo, por categoria econômica, grupo de natureza de despesa e modalidade de aplicação, podendo o detalhamento por elemento de despesa ser criado por ato do Poder Executivo no momento de sua execução, nos termos da Portaria Interministerial nº 163/2001 e alterações posteriores.</p> <p>Art. 14 ...</p> <p>...</p> <p>§3º ...</p> <p>...</p> <p>I - Insuficiência de dotação dentro de um mesmo grupo de natureza de despesa, da mesma categoria e do mesmo grupo de fontes de recursos, em conformidade</p>	<p>Art. 1º. ...</p> <p>...</p> <p>§1º Fazem parte desta Lei o Anexo I de Diretrizes e Metas para a elaboração do <b>Orçamento de 2026</b>, o Anexo II - Metas Fiscais e o Anexo III - Riscos Fiscais estabelecidos nos parágrafos 1º e 3º do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal;</p> <p>Art. 7º A proposta orçamentária do Município para o exercício de <b>2026</b> será encaminhada pelo Poder Executivo à Câmara Municipal até o dia 15 de junho de 2025, conforme estabelece a Lei Orgânica do Município.</p> <p>Art. 9º. ...</p> <p>...</p> <p>§8º Na lei orçamentária para <b>2026</b> a discriminação da despesa, quanto à sua natureza, far-se-á, no mínimo, por categoria econômica, grupo de natureza de despesa e modalidade de aplicação, podendo o detalhamento por elemento de despesa ser criado por ato do Poder Executivo no momento de sua execução, nos termos da Portaria Interministerial nº 163/2001 e alterações posteriores.</p> <p>Art. 14 ...</p> <p>...</p> <p>§3º ...</p> <p>...</p> <p>I - Insuficiência de dotação dentro de um mesmo grupo de natureza de despesa, da mesma categoria e do mesmo grupo de fontes de recursos, em conformidade</p>

*com os grupos e fontes de receitas registradas no orçamento de 2025;*

*com os grupos e fontes de receitas registradas no orçamento de 2026;*

## 2.2. TÉCNICA LEGISLATIVA

No que concerne à técnica legislativa, é de observância obrigatória, por todos os entes Federados, a Lei Complementar Federal nº 95/1998, que regulamenta a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação dos atos normativos, e estabelece diretrizes específicas para a estruturação formal e a coerência textual das normas, incluindo disposições sobre a clareza, precisão e uniformidade da linguagem, a organização sequencial das disposições e a padronização dos dispositivos legislativos, com o intuito de garantir a acessibilidade e a efetividade da norma para os seus destinatários.

A proposição *sub examen* observa adequadamente, a meu ver, as regras previstas na norma federal citada.

## 2.3. MÉRITO DA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA

Concernente a análise do teor, do mérito do projeto de lei, sobretudo quanto a alocação de recursos, não é matéria que deva ser apreciada por este Departamento Jurídico, tendo em vista o cunho político-contábil da questão.

A orientação da **ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO** é de que o *órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência e oportunidade*<sup>1</sup>.

Portanto, pairando dúvidas a respeito do mérito da proposição, este Departamento Jurídico recomenda aos Vereadores, em especial aos membros da Comissão de Finanças e Orçamento, que solicitem parecer ou orientação técnica junto ao setor contábil desta Casa de Leis, no que tange ao aspecto financeiro, contábil e orçamentário do projeto de lei em comento.

---

<sup>1</sup> Enunciado nº. 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União.

## 2.4. PARECER DAS COMISSÕES PERMANENTES

A ausência de parecer das comissões permanentes resulta em inconstitucionalidade formal.

É o que se extra da jurisprudência pátria:

**TJPR**

*PRINCÍPIO DA PASSAGEM OBRIGATÓRIA PELAS COMISSÕES  
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº  
2.676/2013 DE IBIPORÃ. VÍCIO NO PROCESSO LEGISLATIVO.  
INEXISTÊNCIA DE PARECER DAS COMISSÕES PERMANENTES.  
VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NO ARTIGO 62, § 2º, I, DA CONSTITUIÇÃO  
PARANAENSE. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.  
INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA.  
(TJ-PR - ADI: 12140946 PR 1214094-6)*

Logo, para validade do presente processo legislativo deverão ser acostados os pareceres das Comissões Permanentes envolvidas com a temática objeto da proposição legislativa.

## 2.5. INSTRUÇÕES AO PLENÁRIO

Instrumento Normativo	Projeto de lei
Quórum de votação	Maioria dos presentes
Turno de votação	Duplo (RI)
Interstício	Não
Modalidade de votação	Simbólica
Votação pelo Presidente	nao

## 2.6. Da obrigatoriedade de realização de audiências públicas no processo de elaboração da LDO

A participação popular é um princípio constitucional que informa todo o processo orçamentário. A CF88, ao tratar das funções institucionais do Poder Legislativo e da Administração Pública, consagra a gestão fiscal responsável e democrática como pilar do Estado brasileiro.

Além disso, a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), em seu art. 48, inciso I, impõe, de forma expressa:

*“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.*”

Assim, a realização de **audiências públicas na fase de elaboração da LDO não é mera faculdade**, mas imposição legal e constitucional, como expressão da democracia participativa e da transparência da gestão fiscal.

As audiências públicas têm como finalidade permitir que a sociedade civil organizada, os conselhos setoriais, os órgãos de controle social e os cidadãos possam:

- Compreender as diretrizes e metas que orientarão a elaboração da LOA;
- Sugerir prioridades, indicar demandas e avaliar as propostas governamentais;
- Exercer o controle social sobre as opções fiscais e orçamentárias.

A ausência ou simulação de audiências públicas configura vício de legalidade no processo legislativo orçamentário, ensejando nulidade do procedimento e eventual responsabilização do ente público.

Em suma, a realização efetiva, ampla e transparente de audiências públicas é requisito **indispensável para a legitimidade jurídica e democrática da LDO**, devendo constar como etapa formal e documental do processo legislativo, com registros, atas, relatórios e ampla publicidade.

### 3 | Conclusão

Assim analisado, **desde que atendidas as recomendações** constantes nesta peça, concluo pela **CONSTITUCIONALIDADE**, LEGALIDADE e JURIDICIDADE do Projeto de LEI *sub examen*.

É o parecer, smj..<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada de decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução *ex officio* da lei. O parecer não vincula a autoridade competente que tem poder decisório. Sublinha-se, por oportuno, que o

Nova Andradina - MS, 11/07/2025.

**WALTER A. BERNEGOZZI JUNIOR**  
ADVOGADO – OAB/MS 7140

---

*agente a quem incumbe opinar não tem poder decisório sobre a matéria que lhe é submetida. (MS 24.073-3 DF – STF).*