ASSESSORIA JURÍDICA

PROJETO DE LEI N° 42, DE 28 DE AGOSTO DE 2026.
AUTOR: PODER EXECUTIVO DO MUNICÍPIO DE BARRACÃO
ASSUNTO: "Estabelece as Diretrizes Orçamentárias para o exercício econômico e financeiro de 2027 e dá outras providências"

O presente Projeto de Lei, de autoria do Executivo Municipal, pretende junto ao Poder Legislativo deste Município, autorização legal para estabelecer as Diretrizes Orçamentárias para o exercício econômico e financeiro de 2027 e dá outras providências.

O presente projeto de lei tem por escopo repassar o incluso Projeto de Lei que dispõe sobre os programas, metas e objetivos da Administração Municipal, consolidadas no Projeto de Diretrizes Orçamentárias – LDO - para o exercício de 2027 e dá outras providências, para análise e apreciação de Vossas Excelências.

FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

1. COMPETÊNCIA E INICIATIVA

A Constituição Federal estabelece, em seu art. 165, que leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e os Orçamentos Anuais.

O § 2º do mesmo dispositivo estabelece que a Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública, orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual e disporá sobre alterações na legislação tributária, entre outras matérias.

A LDO, portanto, constitui instrumento essencial do sistema de planejamento e orçamento público, funcionando como elo entre o PPA e a LOA.

No âmbito municipal, a iniciativa do projeto pelo Chefe do Poder Executivo mostra-se, em princípio, adequada, devendo, contudo, ser observados os prazos e procedimentos estabelecidos pela Lei Orgânica Municipal e pelo Regimento Interno da Câmara.

O Projeto informa que as diretrizes foram estruturadas em consonância com o PPA 2026/2029.

2. DO CONTEÚDO OBRIGATÓRIO DA LDO

A Lei Complementar nº 101/2000 estabelece, em seu art. 4º, conteúdo mínimo para a Lei de Diretrizes Orçamentárias, compreendendo, entre outros aspectos:

a) equilíbrio entre receitas e despesas;
b) critérios e forma de limitação de empenho;
c) normas relativas ao controle de custos;
d) condições e exigências para transferências de recursos;
e) Anexo de Metas Fiscais;
f) Anexo de Riscos Fiscais;
g) demais elementos necessários à condução responsável da política fiscal.

A LRF também exige que a LDO contemple o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais.

O Projeto contém diversas disposições sobre essas matérias, especialmente nos arts. 28, 29, 31, 32, 34, 41, 51, 52, 67 e seguintes.

Entretanto, merece especial atenção o art. 51, segundo o qual:

> "O Anexo de Metas e Riscos Fiscais [...] será estabelecido através de Ato do Executivo Municipal..."

Esse dispositivo não deve permanecer com essa redação.

Os Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais constituem conteúdo próprio da LDO, nos termos do art. 4º da LRF, não podendo sua elaboração ser transferida, posteriormente, por ato unilateral do Poder Executivo, como se se tratasse de matéria estranha à apreciação legislativa.

Assim, recomenda-se que o art. 51 seja alterado para estabelecer que os Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais integram a própria Lei de Diretrizes Orçamentárias, devendo acompanhar o projeto submetido à Câmara Municipal.

3. DA NECESSIDADE DE MAIOR ESPECIFICAÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL

O Projeto trata das despesas com pessoal nos arts. 8º, 9º, 36, 37, 38 e 54.

O art. 54 estabelece:

> "Quando a despesa com pessoal houver ultrapassado 51,3% [...] e 5,7% [...], respectivamente, no Poder Executivo e Legislativo..."

Os percentuais correspondem aos chamados limites prudenciais, previstos no art. 22, parágrafo único, da LRF.

Os limites máximos, entretanto, são de 54% da Receita Corrente Líquida para o Poder Executivo e 6% para o Poder Legislativo, conforme art. 20, III, da LRF.

Assim, embora a redação do art. 54 esteja relacionada aos limites prudenciais, recomenda-se que o dispositivo faça referência expressa aos arts. 19, 20 e 22 da Lei Complementar nº 101/2000, evitando interpretação equivocada de que 51,3% e 5,7% seriam os limites máximos de gasto com pessoal.

Além disso, considerando a relevância da matéria, seria juridicamente recomendável que a LDO apresentasse, de forma clara, a margem projetada para

despesa com pessoal no exercício de 2027, indicando a estimativa percentual em relação à Receita Corrente Líquida.

Essa providência reforça o planejamento fiscal e atende ao princípio da transparência, especialmente diante da exigência de acompanhamento das metas fiscais.

4 – DO ART. 18 – CRÉDITOS SUPLEMENTARES, REMANEJAMENTOS E TRANSPOSIÇÕES

O art. 18 estabelece:

> "Ficam os Poderes Executivo e Legislativo Municipal, autorizados a realizar abertura de créditos suplementares, remanejamentos e transposições [...] até o percentual de trinta por cento da respectiva despesa fixada."

É necessária atenção especial a esse dispositivo.

A Constituição Federal, em seu art. 167, VI, estabelece a vedação de transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra sem prévia autorização legislativa.

Além disso, a Lei nº 4.320/1964 estabelece que os créditos suplementares e especiais dependem de autorização legislativa e que sua abertura exige a existência de recursos disponíveis, na forma de seu art. 43.

Embora a própria legislação orçamentária possa conter autorização para abertura de créditos suplementares, a redação do art. 18 é excessivamente abrangente ao colocar, indistintamente, créditos suplementares, remanejamentos e transposições sob um único limite percentual.

Recomenda-se, portanto, a revisão do dispositivo, distinguindo:

a) créditos suplementares;

b) transposições;

c) remanejamentos; e

d) transferências.

5 – DOS ARTS. 20 E 21 – CRÉDITOS ADICIONAIS E RESERVA DE CONTINGÊNCIA

O art. 20 prevê diversas hipóteses de abertura de créditos adicionais.

Em especial, o inciso I prevê créditos para despesas relativas à aplicação ou transferência de receitas livres e vinculadas que "excedam a previsão orçamentária correspondente até o limite recebido e/ou projetadas".

A expressão "projetadas" merece ser corrigida, pois a mera projeção de receita não se confunde necessariamente com recurso disponível.

A abertura de créditos suplementares e especiais deve observar o art. 43 da Lei nº 4.320/1964, especialmente quanto à existência de recursos disponíveis, tais como superávit financeiro, excesso de arrecadação, anulação de dotações ou produto de operações de crédito autorizadas.

Da mesma forma, o art. 21 autoriza a utilização da Reserva de Contingência para suprir insuficiências orçamentárias por Decreto.

A utilização da Reserva de Contingência deve permanecer vinculada às finalidades estabelecidas na LDO e na LOA, especialmente ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

6 – DO ART. 29 – MECANISMO DO ART. 167-A DA CONSTITUIÇÃO

O art. 29 reproduz a hipótese prevista no art. 167-A da Constituição Federal, estabelecendo que, quando a relação entre despesas correntes e receitas correntes superar 95%, poderá ser aplicado o mecanismo de ajuste fiscal.

A previsão é, em princípio, adequada. O art. 167-A efetivamente permite aos Poderes do Município adotarem mecanismos de ajuste fiscal quando a relação entre despesas correntes e receitas correntes superar 95% no período de doze meses.

Recomenda-se apenas que o texto faça referência direta ao art. 167-A da Constituição Federal, evitando reprodução parcial ou desatualizada do dispositivo constitucional.

7- DAS TRANSFERÊNCIAS ÀS ENTIDADES PRIVADAS

Os arts. 10 a 14 disciplinam subvenções sociais e econômicas, contribuições e auxílios.

A matéria encontra fundamento na Lei nº 4.320/1964 e, quando envolver parcerias com Organizações da Sociedade Civil, deve observar também a Lei Federal nº 13.019/2014.

O art. 13, IV, corretamente estabelece a necessidade de observância do regime dos termos de fomento e colaboração quando configurada parceria com OSC.

Contudo, recomenda-se cuidado para não confundir: subvenção social; contribuição; auxílio; termo de colaboração; termo de fomento; acordo de cooperação.

São institutos jurídicos distintos, submetidos a requisitos próprios.

A LDO deve estabelecer critérios gerais, mas não pode afastar as exigências estabelecidas na legislação federal aplicável.

8- DO ART. 32 – DESPESAS IRRELEVANTES

O art. 32, § 1º, considera irrelevantes aquelas despesas que não ultrapassem o limite estabelecido para dispensa de licitação do art. 75, II, da Lei nº 14.133/2021.

A técnica legislativa é possível, porém deve ser observada a atualização anual dos valores previstos na Lei nº 14.133/2021, razão pela qual seria recomendável

utilizar redação vinculada ao valor atualizado do art. 75, II, evitando a necessidade de alteração da LDO caso o limite seja atualizado.

9- DO ART. 37 – AUTORIZAÇÃO PARA AUMENTO DE REMUNERAÇÃO E CRIAÇÃO DE CARGOS

O art. 37 autoriza o Poder Executivo e o Poder Legislativo a conceder aumentos, vantagens, revisão geral anual, criar e extinguir cargos e alterar estruturas de carreiras, desde que mediante autorização específica.

O dispositivo deve ser interpretado em conjunto com os arts. 16, 17, 19, 20, 21 e 22 da LRF.

A LDO não dispensa a necessidade de demonstração do impacto orçamentário-financeiro quando exigível.

O art. 38 do próprio projeto reconhece essa exigência ao determinar que projetos de criação ou ampliação de cargos demonstrem o impacto orçamentário e financeiro.

Assim, recomenda-se apenas harmonizar a redação dos arts. 37 e 38, deixando expressamente consignado que qualquer criação ou aumento de despesa com pessoal deverá observar integralmente a Constituição Federal e a LRF.

10- DO ART. 47 – EXECUÇÃO PROVISÓRIA CASO A LOA NÃO SEJA APROVADA

O art. 47 prevê a execução mensal de 1/12 das dotações caso a LOA não seja aprovada até 31 de dezembro.

A matéria pode ser disciplinada pela LDO, mas deve guardar compatibilidade com a Lei Orgânica Municipal e com a disciplina constitucional e orçamentária.

A previsão de “um treze avos” para despesas de pessoal também merece revisão técnica, pois não corresponde, por si só, à sistemática normal de execução orçamentária.

Recomenda-se adequação da redação para estabelecer objetivamente quais despesas poderão ser executadas durante o período de ausência da LOA, evitando autorização genérica.

11- DO ART. 51 – ANEXO DE METAS FISCAIS E ANEXO DE RISCOS FISCAIS

O projeto determina que os anexos sejam estabelecidos posteriormente por ato do Executivo.

Tal redação deve ser modificada.

O art. 4º da LRF atribui à LDO a disciplina das metas fiscais e determina a elaboração dos respectivos anexos. Portanto, não é juridicamente adequado deixar a definição das metas fiscais essenciais do exercício de 2027 para ato posterior do Poder Executivo.

Recomenda-se que os anexos sejam apresentados juntamente com o projeto e submetidos à apreciação legislativa.

12- DO ART. 79 – RENÚNCIA DE RECEITA

O art. 79 trata da concessão de incentivos e benefícios fiscais.

A matéria está sujeita ao art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000, que exige estimativa do impacto orçamentário-financeiro e atendimento das condições legais para concessão ou ampliação de benefício tributário que implique renúncia de receita.

Contudo, o § 3º, II, do projeto estabelece como “irrelevante” o impacto correspondente a até 20% da Receita Corrente Líquida prevista para 2027.

Essa previsão é manifestamente inadequada e deve ser retirada ou corrigida.

Um percentual de 20% da RCL não pode ser tratado, de forma geral, como impacto irrelevante para fins de afastamento das exigências do art. 14 da LRF.

Trata-se de ponto que, a meu ver, exige emenda legislativa antes da aprovação.

13- DO ART. 86 – RETIFICAÇÃO E REPUBLICAÇÃO DA LOA E CRÉDITOS ADICIONAIS

O art. 86 autoriza a retificação e republicação da Lei Orçamentária e dos créditos adicionais em casos de inexatidões formais.

A previsão pode ser admitida para correções materiais que não alterem valores, finalidade ou conteúdo substancial da programação.

Entretanto, a expressão “quaisquer inconformidades com a legislação vigente” é excessivamente ampla.

Não se pode permitir que eventual erro de legalidade seja simplesmente corrigido administrativamente por republicação, quando a correção importar alteração substancial da lei.

Recomenda-se restringir o dispositivo a erros materiais ou formais que não alterem valores, finalidade, programação ou conteúdo normativo da lei.

CONCLUSÃO

Diante da análise realizada, OPINO pela constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei nº 42/2026 em sua estrutura geral, por se tratar de matéria de iniciativa do Poder Executivo e compatível, em linhas gerais, com a finalidade constitucional e legal da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Entretanto, não se recomenda a aprovação do projeto em sua redação atual sem prévia análise e correção dos dispositivos apontados, especialmente os seguintes:

1. Art. 51: corrigir a previsão de que os Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais serão estabelecidos por ato do Executivo, determinando que integrem a própria LDO;

2. Art. 54: esclarecer a distinção entre os limites máximos de despesa com pessoal e os limites prudenciais previstos na LRF, recomendando-se, ainda, que a LDO apresente de maneira objetiva a margem projetada para despesas com pessoal em 2027;

3. Art. 47: revisar a regra de execução provisória na hipótese de não aprovação da LOA até 31 de dezembro;

4. Art. 79, § 3º, II: suprimir a previsão que considera irrelevante renúncia de receita correspondente a até 20% da Receita Corrente Líquida, por incompatibilidade com a sistemática do art. 14 da LRF;

5. Art. 86: restringir a possibilidade de retificação da LOA e dos créditos adicionais aos efetivos erros materiais ou formais, sem possibilidade de alteração substancial da programação legislativamente aprovada.

Também se recomenda verificar, antes da votação, se todos os Anexos de Metas Fiscais, Riscos Fiscais e demais anexos obrigatórios integram efetivamente a proposição encaminhada à Câmara Municipal.

Por fim, destaca-se que a LDO deve manter perfeita compatibilidade com o PPA 2026/2029 e servir de parâmetro efetivo para elaboração da LOA 2027, não podendo funcionar como instrumento de autorização genérica para alteração substancial do planejamento orçamentário.

Dessa forma, o parecer é FAVORÁVEL À TRAMITAÇÃO DO PROJETO DE LEI Nº 42/2026, condicionando-se sua aprovação à correção dos dispositivos acima indicados, especialmente os arts. 18, 51 e 79, § 3º, II.

É o parecer.

Barracão-RS, 07 de setembro de 2026.

FLAGNO MATOS DE PAULA

Assinado de forma digital por FLAGNO MATOS DE PAULA
Dados: 2026.09.08 12:42:23 -03'00'

FLAGNO MATOS DE PAULA
OAB/RS 80280B
Assessor Jurídico