

P A R E C E R

Nº 2842/2025¹

- FM – Finanças Municipais. Projeto de Lei. Iniciativa do Poder Executivo. Estima a receita e fixa a despesa do Município para o exercício financeiro de 2026.

CONSULTA:

A consulente solicita parecer sobre PL, de iniciativa do Poder Executivo, que estima a receita e fixa a despesa do Município para o exercício financeiro de 2026.

RESPOSTA:

Inicialmente, temos que modelo orçamentário brasileiro se encontra definido no art. 165 da Constituição Federal e compõe-se de três instrumentos, quais sejam: o Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA. Vejamos:

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

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais."

Nesse contexto, o plano plurianual - PPA constitui-se em planejamento conjuntural de longo prazo (4 anos) com vistas à promoção do desenvolvimento econômico e social. Em suma, é um instrumento de

¹PARECER SOLICITADO POR DANIELA RIOS VELOSO, ANALISTA LEGISLATIVO - CÂMARA MUNICIPAL (FOZ DO IGUAÇU-PR)

planejamento governamental de longo prazo, no qual encontramos políticas voltadas para as áreas da saúde, educação, assistência social, meio ambiente, desenvolvimento urbano e econômico.

Já a lei de diretrizes orçamentárias - LDO, editada anualmente, deve conter as metas e prioridades da Administração, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; orientações sobre a elaboração do orçamento; disposições sobre alterações na legislação tributária, se for o caso; a política de aplicação das instituições financeiras oficiais de fomento, se existirem (CF, art. 165, § 2º); a autorização para concessão de aumentos ou vantagens remuneratórias, a criação de cargos, a admissão de pessoal, a alteração das carreiras (CF, art. 169, II). Disporá, além disso, sobre o equilíbrio entre as receitas e as despesas; acerca dos critérios e formas de limitação dos empenhos, nos casos de a receita não comportar a realização das despesas previstas ou for ultrapassado o limite da dívida consolidada; conterà normas sobre o controle dos custos e a avaliação dos resultados dos programas executados e, ainda sobre as condições e exigências para transferência de recursos a entidades públicas e privadas.

Nessa esteira, cabe à LDO ajustar as ações de governo, previstas no PPA, às reais possibilidades de caixa do ente público e selecionar dentre os programas incluídos no PPA aqueles que terão prioridade na execução do orçamento subsequente. Em suma, a LDO efetiva o desdobramento das metas do PPA ano após ano. À luz da realidade local, a LDO estabelece as prioridades para o orçamento do exercício seguinte a partir das disponibilidades financeiras do Município.

Por fim, mas não menos importante (ao revés), a lei orçamentária anual - LOA encarta a execução propriamente dita dos projetos previstos nas diretrizes, objetivos e metas contidos no PPA e nas metas e prioridades antevistas na LDO, pormenorizando as projeções de despesas e receitas para o ano subsequente. É a lei mais concreta da tríade orçamentária prevendo receitas e fixando as despesas.

Assim, a LOA é instrumento de planejamento de curto prazo que

contém o orçamento fiscal de toda a Administração Pública Municipal para um exercício financeiro. A LOA também contém orçamento de investimento das empresas que o Poder Público detenha maioria do capital social, o orçamento da seguridade social e demonstrativo de compatibilidade da programação do orçamento com as metas da LDO previstas no anexo de metas fiscais.

Assentadas essas premissas, temos que, a princípio, distantes da realidade local, não há como aferir em sede de parecer jurídico a viabilidade ou não do projeto da LOA tal como indagado. Isso dá em razão de que uma avaliação técnica da compatibilidade entre as receitas previstas e as despesas fixadas em todo o PL, além da regularidade e legalidade das inúmeras emendas enviadas escapa aos limites de um parecer. Vale mencionar ainda que a regularidade de cada uma das emendas como solicitado exigiria a análise por uma equipe multidisciplinar.

Nessa esteira, sob o seu aspecto material, a princípio, desde que compatível como o PPA e com a LDO e desde que atenta à realidade fiscal do Município, não vislumbramos óbices ao seu regular prosseguimento.

Isso posto, concluímos objetivamente o presente parecer na forma das razões exaradas.

É o parecer, s.m.j.

Marcella Meireles de Andrade
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Priscila Oquioni Souto
Consultora Jurídica

Rio de Janeiro, 23 de outubro de 2025.