

CONSULTA/0340/2026/JG/G

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM – SP

At.: Sra. Bianca Bordignon – Assessora Parlamentar do Vereador
Wagner Ricardo Pereira

EMENTA:

Câmara Municipal – Projeto de Lei – Iniciativa do Chefe do Poder Executivo – Altera dispositivos e os Anexos V e VI da Lei Municipal nº 7.069, de 13 de agosto de 2026, que dispõe sobre as diretrizes a serem observadas para a elaboração da lei orçamentária do Município para o exercício de 2027 – Considerações gerais.

CONSULTA:

“Encaminho para análise o Projeto de Lei nº 94/2026, que ‘ALTERA DISPOSITIVOS E OS ANEXOS V E VI DA LEI MUNICIPAL Nº 7.069, DE 13 DE AGOSTO DE 2026, QUE DISPÕE SOBRE AS DIRETRIZES A SEREM OBSERVADAS PARA A ELABORAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA DO MUNICÍPIO PARA O EXERCÍCIO DE 2027.’

Solicito um parecer técnico e jurídico abrangente, considerando os seguintes aspectos:

Competência de iniciativa.

Pertinência das alterações propostas no projeto de Lei com a Lei já aprovada nº 7069/2026 (LOA).

Observância da legalidade, planejamento orçamentário e responsabilidade fiscal.

Solicito que o parecer indique eventuais ajustes necessários, considerando tanto a clareza do texto quanto sua viabilidade prática.

Peço que o parecer identifique possíveis adequações ou ajustes para reforçar a relevância e aplicabilidade do projeto”.

ANÁLISE JURÍDICA:

Primeiramente, não é por demais lembrar que escapa das atribuições deste Corpo Jurídico a análise do mérito de proposições legislativas, sendo nossa orientação restrita à verificação da *competência* e da *iniciativa*.

Pois bem, na Mensagem nº 053/2026 do referido Projeto de Lei, o Chefe do Poder Executivo identificou que “algumas das alterações introduzidas no texto original e, especialmente, no Anexo VI – Unidades Executoras e Ações, comprometem a sustentabilidade fiscal do Município e a compatibilidade com o Plano Plurianual vigente (2026-2029)”.

Para a mencionada autoridade administrativa:

“Os remanejamentos de recursos efetuados por meio das emendas, embora meritórios em suas intenções, não observaram integralmente as vinculações programáticas e as fontes de financiamento previstas no PPA, gerando risco de desabastecimento de dotações destinadas a ações estruturantes e continuadas, além de potencial frustração na execução de metas já pactuadas com a sociedade”.

Em acréscimo, o Prefeito Municipal alegou que “determinadas emendas alocaram recursos em ações ou unidades executoras sem a devida compatibilidade com a capacidade operacional e com as regras de contrapartida exigidas por convênios e fontes vinculadas, o que poderia inviabilizar a própria execução das despesas ou gerar a necessidade de suplementações extraordinárias, em afronta aos princípios do equilíbrio orçamentário e da programação financeira previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal”.

De acordo com Hely Lopes Meirelles:

“A Constituição Federal de 1988 institucionalizou verdadeiro sistema orçamentário ao prever a edição de uma lei do plano plurianual, LDO e LOA, todos atos normativos que, de forma hierarquizada, se interligam com o objetivo de dotar o setor público de um processo de planejamento orçamentário que espelhe um plano de governo racional a longo, médio e curto prazos (arts. 165 e 166).

O sistema orçamentário municipal deve acompanhar esses preceitos constitucionais bem como as normas gerais previstas em lei complementar federal que disponha sobre finanças públicas, notadamente sobre o exercício financeiro, a vigência, prazos, elaboração e organização do plano plurianual, da LDO e da LOA, nos termos do art. 24, I e II, e § 1º, c/c os arts. 163, I, e 165, § 9º, da CF.

Assim, a competência da União sobre direito financeiro e orçamento limita-se à edição de normas gerais, cabendo aos Estados, Distrito Federal e Municípios a normatização específica sobre a matéria” (cf. *in* *Direito Municipal Brasileiro*, 23ª ed., Malheiros, São Paulo, 2026, p. 257).

O mesmo autor trata das diretrizes orçamentárias:

“A lei de diretrizes orçamentárias/LDO deve estabelecer as metas e prioridades da Administração Municipal incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientar a elaboração da LOA, dispor sobre as alterações na legislação tributária local e ser aprovada até o final do primeiro semestre de cada ano (CF, art. 165, § 9º). O art. 166, § 4º, da CF prevê a possibilidade de emendas ao projeto de LDO, desde que compatíveis com o plano plurianual. A EC 102/2019 diz que integrará a LDO, para o exercício a que se refere e pelo menos, para os 2 (dois) exercícios subsequentes, anexo com previsão de agregados fiscais e a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na lei orçamentária anual para a continuidade daqueles em andamento” (cf. in ob. cit., p. 259) (grifo nosso).

Ainda na lição de Hely Lopes Meirelles:

“Integrará o projeto da LDO o 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 para os dois seguintes (LRF, art. 4º, § 1º). As previsões de receitas e o estabelecimento dessas metas deverão ser feitos com rigor, sendo exigida a metodologia e da memória de cálculo (LRF, art.s 12 e 4º, § 2º, II)” (cf. in ob. cit., p. 259).

Harrison Leite afirma que “a LDO é um recorte do PPA. Enquanto o PPA prevê as DOM da Administração para um período de quatro anos, a LDO recorta, dentro desse projeto de médio prazo, aquilo que é mais importante para o exercício subsequente, e direciona as prioridades da Administração” (cf. in *Manual de Direito Financeiro*, 15ª ed., JusPodivm, Salvador, 2026, p. 242).

A adoção de um sistema orçamentário municipal (PPA, LDO e LOA) é, portanto, decorrente da autonomia política, legislativa, administrativa e financeira dos Municípios, que lhe consagram o inc. III do art. 30 da Constituição da República e o art. 144 da Constituição de São Paulo, observadas, por certo, os preceitos constitucionais de regência e normas gerais que disponham sobre finanças públicas.

Assim, insere-se na exclusiva competência municipal tanto a elaboração como a oportuna alteração das leis orçamentárias vigentes (PPA, LDO e LOA), que, sabidamente, podem ser modificadas para, por exemplo, incluir, excluir ou ampliar programas, projetos e ações ou, simplesmente, para corrigir distorções porventura constatadas durante a sua vigência, por meio de lei, para atender a razões de interesse público devidamente justificadas ou demonstradas.

No que se refere à iniciativa, resta claro que a deflagração do processo legislativo que contemple matéria orçamentária é *exclusiva do Chefe do Poder Executivo*.

Aos Vereadores e às comissões legislativas temáticas, se for o caso, cabem *oferecer emendas legislativas*, observadas, por certo, as limitações constitucionais.

Parece razoável colacionar, ainda, parte do voto do Ministro Victor Nunes Leal, em decisão sobre o *poder de emenda dos parlamentares*:

“A Assembléia não pode ficar reduzida ao papel de dizer *sim* e não, como se fôsse – frase conhecida – composta de mudos, que apenas pudessem baixar a cabeça, vertical ou horizontalmente. Ela pode introduzir elementos novos no projeto, desde que não o desfigure, que não mude a sua substancia, que não estabeleça incompatibilidade entre o sentido geral do projeto e as disposições a êle acrescentadas pelo órgão legislativo” (cf. *in Revista Trimestral de Jurisprudência*, Supremo Tribunal Federal, v. 36, maio/1966, p. 385).

Por outro lado, algumas circunstâncias fáticas podem ensejar correção de algumas distorções constatadas na elaboração das peças orçamentárias.

Daí a necessidade de, por exemplo, modificar os referidos diplomas normativos para a inclusão de programas e/ou projetos.

Em síntese, é juridicamente possível que o Chefe do Poder Executivo seja compelido a alterar/modificar as peças orçamentárias conforme a realidade financeira local.

Finalmente, vale destacar que, no caso de emendas impositivas, a sua execução orçamentária e financeira é obrigatória (art. 166, § 11, da Constituição Federal, salvo se houver impedimento de ordem técnica (art. 166, § 13, da Constituição Federal)).

Dessa forma, entendemos que inexistente óbice relacionado à competência e à iniciativa do **Projeto de Lei nº 094/2026**, posto que cabe ao Prefeito Municipal deflagrar o processo legislativo destinado à elaboração e à alteração das peças orçamentárias.

Em relação à pertinência da propositura sob análise, compete ao Poder Legislativo fazer o juízo político de valor para a aprovação ou rejeição da pretensão manifestada pelo Chefe do Poder Executivo.

Essas são as considerações a serem feitas a respeito da presente consulta, sem embargo de outros entendimentos em sentido contrário, para com os quais manifestamos, desde já, o nosso respeito.

São Paulo, 2 de setembro de 2026.

Elaboração:



João Gabriel Lemos Ferreira

OAB/SP nº 145.358

Consultor Jurídico

Aprovação:



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP nº 151.849

Diretor Jurídico