ESTUDO TÉCNICO
COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO

PROJETO DE LEI N.º 173/2025
MENSAGEM N.º 01/2025

EMENTA: "Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2026 e dá outras providências".

Autor do projeto: Poder Executivo Municipal

Autoria: Artur Neiva Machado
Função: Analista Legislativo – Área Tramitação
Comissão de Finanças Orçamento e Fiscalização

ESTUDO
TÉCNICO
PLE Nº. 173/2025

MAIO/2025

O conteúdo deste trabalho não representa a posição da Coordenação das Comissões, tampouco da Câmara Municipal de Salvador, sendo de exclusiva responsabilidade de seus autores.

ESTUDO TÉCNICO SOBRE O PLE Nº 173/2025

1 CONTEXTUALIZAÇÃO

O presente estudo visa subsidiar, do ponto de vista teórico-conceitual e com base em legislação específica, a apreciação do Projeto de Lei n.º 173 de 2025, que "dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2026 e dá outras providências". A proposta é de autoria do Poder Executivo Municipal.

De início, é necessário salientar que os estudos técnicos têm o objetivo de apresentar levantamento documental dos dispositivos legais (nos âmbitos municipal, estadual e nacional) relacionados ao objeto do estudo, de dados e pesquisas de órgãos institucionais relacionados à temática, bem como pesquisas acadêmicas e doutrinárias de destaque sobre o assunto.

No que concerne ao tema apresentado, a Lei Orgânica do Município de Salvador (LOM) e o Regimento Interno (RI) desta Câmara Municipal (Resolução 910/1991), em seus artigos 163, § 1º, I e 68, III, "a", respectivamente, preveem que compete à Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização a análise técnica dos aspectos orçamentários e financeiros das matérias a ela apresentadas.

Essa previsão é ainda mais acentuada quando da apreciação dos projetos das leis orçamentárias. De acordo com o primeiro diploma normativo (art. 163, § 1º, I da LOM), os projetos de lei relativos ao Plano Plurianual, às Diretrizes Orçamentárias, à proposta do Orçamento Anual e aos créditos adicionais serão apreciados pela Câmara Municipal, na forma do Regimento Interno, cabendo à Comissão Permanente de Finanças examinar e emitir parecer sobre tais proposições.

A segunda previsão normativa citada (68, III, "a" do RI), por sua vez, estabelece que é a atribuição das Comissões o exame técnico dos assuntos submetidos a seu estudo e parecer, de acordo com a competência atribuída a cada qual, competindo à Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização

emitir parecer sobre a proposta de Orçamento Anual – LOA do Executivo Municipal, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Plano Plurianual – PPA.

Tal apreciação deve ocorrer depois de enviado o projeto pelo Poder Executivo Municipal, o qual detém a competência para a iniciativa legislativa da matéria. Para a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orgânica do Município prevê que o prazo para que o Poder Executivo envie ao Legislativo a proposta será até o dia 15 do mês de maio de cada ano (art. 161, § 6º, II). Por seu turno, nos termos do art. 35, § 5º do mesmo texto legal, o parlamento tem até o encerramento do primeiro período de cada Sessão Legislativa para apreciar a proposta, sob pena de período legislativo não ser interrompido até a aprovação do projeto.

2 ORGANIZAÇÃO E COMPOSIÇÃO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA

O conteúdo da LDO é estabelecido em dispositivos da Constituição Federal e, a partir de 2000, passou a ser disciplinado também pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar n.º 101/2000). Inclusive, com "a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000, a LDO recebeu novos e importantes conteúdos, o que lhe proporcionou uma posição ainda mais destacada no conjunto dos instrumentos de gestão pública" (GIACOMONI, 2019).

De acordo com JAMES GIACOMONI (2019), "não há norma geral determinando uma estrutura-padrão para as LDOs; com isso, cada ente da Federação deve criar e aperfeiçoar maneiras próprias de dispor na LDO os temas a serem disciplinados".

Conforme prevê a Constituição Federal (art. 165, § 2º), a Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021).

De maneira similar, a Lei Orgânica do Município de Salvador prevê que a Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública municipal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, que orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de fomento (art. 161, § 3º).

Complementando as disposições sobre o tema, estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal que, além de atender ao § 2º do art. 165 da Constituição da República, a LDO disporá também sobre equilíbrio entre receitas e despesas; critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea "*b"* do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31; normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas (art. 4º, I, "a", "b", "e" e "f").

Além disso, integrarão também o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, segundo a LRF, os Anexos de Metas Fiscais e o de Riscos Fiscais.

No primeiro, 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 e para os dois subsequentes.

Ademais, nesse anexo conterá, ainda:

> I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;
> II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;
> III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;
> IV - avaliação da situação financeira e atuarial:
> a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;
> b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;

> V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

No anexo de Riscos Fiscais, por sua vez, serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

Além disso, cabe ressaltar ainda que inúmeros outros normativos envolvem a matéria, a exemplo da Portaria Interministerial n.º163, de 4 de maio 2001, que dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios; da Resolução nº 40, de 2001, do Senado Federal, que dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal; e da Resolução nº 43, de 2001, do Senado Federal, que dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências.

Toda a relação de normas citadas no Projeto de Lei em questão está disposta no anexo do relatório da Coordenação de Análise e Pesquisa, disponível no Sistema Legislativo Digital e no projeto físico.

Percebe-se, portanto, que apesar de não haver uma estrutura-padrão para esse instrumento legal orçamentário, o ordenamento jurídico pátrio prevê uma gama de conteúdos obrigatórios que devem constar nas Leis de Diretrizes Orçamentárias, consubstanciando considerável estrutura legal disciplinadora.

3 EMENDAS AO PROJETO DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

Conforme salienta JAMES GIACOMONI (2012, p. 272), durante o processo legislativo das matérias orçamentárias, os integrantes das casas Legislativas cumprem variada agenda. Essa agenda envolve, dentre outras

coisas, estudos e análises, discussões e consultas, solicitações de informações e participação em audiências públicas realizadas com autoridades, especialistas e a população com o objetivo de aperfeiçoar a matéria em apreciação. A síntese de todo esse trabalho está particularmente representada nas emendas propostas pelos parlamentares que, de forma similar ao projeto do Poder Executivo, serão objeto de avaliação e parecer.

Assim como ocorre com as demais peças orçamentárias, as propostas de emendas apresentadas pelos parlamentares ao projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias também se submetem à obrigatoriedade de guardar pertinência lógica com a proposição principal e de obedecer à técnica legislativa. De igual sorte, devem observar a limitação temporal para sua apresentação à Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização (art. 163, §5º da LOM).

Além dessas previsões, a Lei Orgânica do Município estabelece, no seu art. 163, § 4º, uma condicionante especial para aprovação de emendas à LDO: a compatibilidade com o Plano Plurianual.

Em âmbito municipal, o art. 163 da Lei Orgânica, repetindo por simetria o que prevê a Constituição Federal quanto à capacidade legislativa de emendar o projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias, dispôs o seguinte:

> Art. 163. Os Projetos de Lei relativos ao Plano Plurianual, às Diretrizes Orçamentárias, à proposta do Orçamento Anual e aos créditos adicionais serão apreciados pela Câmara Municipal, na forma do Regimento Interno, respeitados os dispositivos deste artigo.
> § 2º As emendas só serão apresentadas perante a Comissão de Finanças, que sobre elas emitirá parecer escrito, sendo apreciadas pelo Plenário da Câmara, na forma regimental.

Como se vê, de acordo com o § 2º supracitado, tais emendas só serão apresentadas perante a Comissão de Finanças, que sobre elas emitirá parecer escrito, sendo posteriormente apreciadas pelo Plenário da Câmara, na forma regimental.

Ademais, na linha do que dispõe o art. 162, §9º da Lei Orgânica Municipal, o §2º do art. 30 do projeto de lei em tela prevê que “as emendas individuais

aprovadas ao Projeto de Lei Orçamentária integrarão a Proposta Orçamentária em anexo específico, e a execução do montante destinado às ações de saúde e educação será computada para fins do cumprimento dos limites constitucionais estabelecidos".

Por fim, cabe salientar que as emendas que desrespeitarem os princípios constitucionais do orçamento (como unidade, universalidade, equilíbrio e anualidade) ou que extrapolem a competência da LDO (inserindo normas próprias da LOA, por exemplo) podem ser rejeitadas por inconstitucionalidade ou ilegalidade. No mesmo sentido pode-se afirmar que emendas que comprometam a consistência macroeconômica do planejamento ou que contrariem normas de controle fiscal previstas na LRF também são passíveis de rejeição.

4 CONSIDERAÇÕES GERAIS

Pelo exposto, constata-se a competência do Parlamento Municipal para apreciar tecnicamente a matéria, tendo como destaque nesse processo a Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização.

Ademais, no que concerne à organização e ao conteúdo da proposta em análise, deve-se ter em mente que devem ser obedecidas as regras estabelecias nos citados instrumentos normativos, notadamente o que dispõem a Constituição Federal, a Lei Orgânica do Município, a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Regimento Interno da Casa. Deve-se observar, ainda, sua adequação ao Plano Plurianual vigente.

Além disso, a propositura de emendas deve respeitar a previsão do art. 163 da Lei Orgânica do Município e seu correspondente na Constituição Federal, observado o papel da Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização nessa fase do processo legislativo.

Por fim, podemos verificar que a apresentação de emendas ao projeto da LDO é um dos mecanismos centrais de controle legislativo sobre o orçamento público, permitindo aos parlamentares influenciar as diretrizes de política fiscal e

prioridades municipais para os exercícios subsequentes. No entanto, está submetida a regras rigorosas de conteúdo, forma e legalidade, com forte controle técnico e político pelo Poder Legislativo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 16 de março de 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei Complementar n.º 95 de 26 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. Casa Civil da Presidência da República. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm>. Acesso em: 19 de maio de 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei Complementar n.º 101 de 4 maio 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF**. Diário Oficial da União. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2000. Brasília, 24p, maio 2000.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei n.º 4.320 de 17 de março de 1964**. Casa Civil da Presidência da República. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 06 de outubro de 2020.

CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR. **Regimento Interno**. Resolução 910, de 1991. Salvador, 1991.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 16ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

_____. **Orçamento Governamental: teoria, sistema, processo**. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2019.

MARTINS, Ives Gandra da Silva, NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal.** 6ª . ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

OLIVEIRA, Weder de. **Curso de Responsabilidade Fiscal: direito, orçamento e finanças públicas**. 2ª. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro: teoria da constituição financeira**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.