



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
CÂMARA MUNICIPAL DE MANTENÓPOLIS
ASSESSORIA JURÍDICA

PARECER JURÍDICO

Processo nº 620/2025

Projeto de Lei do Executivo nº 25/2025

Solicitante: Diretoria Legislativa

EMENTA: ANÁLISE DE LEGALIDADE E CONSTITUCIONALIDADE. PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO) 2026. CONFORMIDADE COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. OBSERVÂNCIA DO PLANO PLURIANUAL (PPA) E DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA). METAS FISCAIS E RISCOS FISCAIS. ANEXOS ESSENCIAIS. PROCESSO LEGISLATIVO ORÇAMENTÁRIO. EMENDAS PARLAMENTARES. TRANSPARÊNCIA E EFICIÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA. PELA LEGALIDADE E CONSTITUCIONALIDADE.

RELATÓRIO

O presente parecer foi solicitado pela diretoria Legislativa, com o objetivo precípuo de analisar a legalidade e constitucionalidade do projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o exercício financeiro de 2026, submetido à apreciação desta Casa Legislativa pelo Exmo. Sr. Prefeito Municipal de Mantenópolis. A demanda surge em um momento crucial para o planejamento e a gestão das finanças públicas do município, exigindo uma avaliação minuciosa e fundamentada para assegurar que as normas que regerão o orçamento do próximo ano estejam em estrita conformidade com o ordenamento jurídico pátrio, garantindo, assim, a transparência, a eficiência e a legalidade na aplicação dos recursos públicos. A análise se faz necessária para que a Câmara Municipal possa deliberar de forma consciente e responsável sobre a matéria, emitindo um juízo conclusivo acerca da sua aptidão para aprovação, conforme o rito legislativo estabelecido.





ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
CÂMARA MUNICIPAL DE MANTENÓPOLIS
ASSESSORIA JURÍDICA

O cerne da questão reside na verificação se o projeto de lei em tela, ao estabelecer as diretrizes, prioridades e metas da administração pública municipal para o exercício de 2026, em consonância com o Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), atende a todos os pressupostos legais e constitucionais que lhe são inerentes.

A importância da Lei de Diretrizes Orçamentárias transcende a mera formalidade burocrática, configurando-se como um instrumento vital para a concretização das políticas públicas e para o desenvolvimento sustentável do município de Mantenópolis.

Ao definir as prioridades e metas para o exercício financeiro subsequente, a LDO orienta a alocação de recursos, a execução de programas e a gestão dos gastos públicos, de forma a assegurar o equilíbrio fiscal e a eficiência na aplicação dos recursos. Nesse sentido, a análise da legalidade e constitucionalidade do projeto apresentado pelo Poder Executivo é um dever da Câmara Municipal, garantindo que o município avance em seu desenvolvimento de maneira planejada, transparente e em conformidade com os princípios da boa governança e da responsabilidade fiscal, salvaguardando o interesse público.

É o relatório, passa-se à análise dos aspectos relacionados às orientações jurídicas ora perquiridas.

FUNDAMENTAÇÃO

A análise meritória do Projeto de Lei em comento demanda, preliminarmente, a aferição da sua compatibilidade com o princípio da autonomia municipal, vetor basilar da organização federativa brasileira.

A matéria veiculada neste projeto normativo se adequa perfeitamente aos princípios de Competência Legislativa assegurados aos Municípios insculpidos no artigo 30, inciso I da Constituição Federal e autorizada pela Competência Concorrente entre a União Federal e Municípios prevista no artigo 23, inciso I, da Constituição Federal, além de





ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
CÂMARA MUNICIPAL DE MANTENÓPOLIS
ASSESSORIA JURÍDICA

atender ao princípio da eficiência e atendimento aos princípios da administração pública para a sua realização, firmados no artigo 37 da Constituição Federal.

O conteúdo do projeto de lei não conflita com a Competência Privativa da União Federal (artigo 22 da Constituição Federal) e também não conflita com a Competência Concorrente entre a União Federal, Estados e Distrito Federal (artigo 24 da Constituição Federal).

O objeto desta proposição se adequa aos princípios traçados na Constituição Federal e a Lei Orgânica do Município, senão vejamos o que diz a Lei Orgânica Municipal: **Artigo 74 Compete privativamente ao Prefeito: III – Iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previsto nesta Lei Orgânica.**

No presente caso, observa-se que a matéria do Projeto de Lei em análise se trata da Lei de Diretrizes Orçamentária do Município de Mantenópolis/ES.

Em vista disto, a proposta está dentro da competência constitucional do ente municipal, que possui oportunidade e conveniência, não apresentando, assim, nenhum óbice de natureza legal ou constitucional.

A presente análise debruça-se sobre a proposta de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o exercício de 2026, encaminhada pelo Chefe do Poder Executivo municipal, com o fito de aferir sua aderência aos ditames constitucionais e legais que regem a matéria orçamentária, notadamente no que concerne à transparência, planejamento e responsabilidade na gestão fiscal. A correta instrução e o conteúdo da LDO são pressupostos indispensáveis para a validade do processo legislativo e para a consequente aprovação pela Casa Legislativa, garantindo a conformidade da peça com os princípios da administração pública.

Da Obrigatoriedade e Conteúdo da Lei de Diretrizes Orçamentárias

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), como peça basilar do ciclo orçamentário, possui previsão expressa na Constituição Federal, em seu art. 165, § 2º, que lhe atribui o papel de compreender as metas e prioridades da administração pública, estabelecer





ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
CÂMARA MUNICIPAL DE MANTENÓPOLIS
ASSESSORIA JURÍDICA

as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com a trajetória sustentável da dívida pública, além de orientar a elaboração da lei orçamentária anual. Este dispositivo constitucional encontra detalhamento e reforço na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), que, em seu art. 4º, elenca de forma pormenorizada os elementos que devem compor a LDO. Dentre estes, destacam-se o equilíbrio entre receitas e despesas, os critérios e a forma de limitação de empenho, as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas, bem como as condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

Ademais, a LRF, em seus §§ 1º e 3º do referido art. 4º, impõe a obrigatoriedade da inclusão, no projeto de lei de diretrizes orçamentárias, do anexo de metas fiscais e do anexo de riscos fiscais. O primeiro deve conter metas anuais para receitas, despesas, resultados nominal e primário, e o montante da dívida pública, para o exercício em questão e para os dois subsequentes, com a devida avaliação do cumprimento das metas do ano anterior e a metodologia de cálculo empregada. O segundo, por sua vez, deve apresentar uma avaliação dos passivos contingentes e outros riscos que possam impactar as contas públicas. A observância rigorosa desses anexos é crucial para a transparência e para que o Poder Legislativo possa exercer seu papel de fiscalização e controle, assegurando que a proposta orçamentária esteja alinhada aos princípios da responsabilidade fiscal e da sustentabilidade da dívida pública. A ausência ou a apresentação incompleta de tais anexos configura vício formal insanável, comprometendo a higidez do processo legislativo. Nota-se portando, do caderno no processual, que estão presentes as metas e os riscos fiscais.

A exigência de que a LDO esteja em conformidade com o Plano Plurianual (PPA) é também um requisito inafastável, conforme se depreende do art. 5º da LC 101/2000, o qual determina que o projeto de lei orçamentária anual seja elaborado de forma compatível com o PPA e com a própria LDO. Tal compatibilidade assegura a coerência e a continuidade das políticas públicas, evitando a fragmentação e a descontinuidade de ações planejadas a médio e longo prazo.





ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
CÂMARA MUNICIPAL DE MANTENÓPOLIS
ASSESSORIA JURÍDICA

A Comissão de Finanças desta Casa Legislativa, ao analisar o projeto, deverá, portanto, verificar se as diretrizes e metas estabelecidas na LDO estão em harmonia com os objetivos e estratégias delineados no PPA vigente, garantindo que a proposta orçamentária reflita um planejamento integrado e coeso.

A conformidade do projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias com as disposições do art. 165, § 2º, da Constituição Federal e com os preceitos da Lei Complementar nº 101/2000, em especial a inclusão e adequação do anexo de metas fiscais e do anexo de riscos fiscais, bem como a compatibilidade com o Plano Plurianual, são pilares essenciais para a sua validade e legalidade. A ausência destes elementos ou sua apresentação em desconformidade com as exigências legais pode acarretar a impossibilidade de sua aprovação, por configurar vício de iniciativa e de forma.

Verifica-se dos anexos acostados ao presente projeto legislativa que estão presentes as Metas Fiscais, apresentado a projeção da receita para 2026, bem como, os riscos fiscais abrangendo o orçamento e a dívida, cumprindo a determinação constitucional e da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Da Vedação de Dispositivos Estranhos à Previsão e Fixação Orçamentária

A Constituição Federal, em seu art. 165, § 8º, estabelece uma norma de clareza e objetividade fundamental para a Lei Orçamentária Anual (LOA), ao vedar expressamente a inclusão de dispositivos que não se refiram à previsão da receita e à fixação da despesa. Esta vedação tem o condão de delimitar o escopo da peça orçamentária, assegurando que seu conteúdo seja estritamente financeiro e programático, destinado a detalhar as projeções de arrecadação e os gastos públicos planejados para o exercício fiscal. A intenção precípua é evitar a utilização do processo legislativo orçamentário para a veiculação de matérias alheias à sua natureza, como alterações legislativas sobre temas diversos, concessão de benefícios ou criação de obrigações não diretamente ligadas à execução orçamentária. Tais vedações foram observadas pelo Chefe do Executivo quando da elaboração da presente.





ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
CÂMARA MUNICIPAL DE MANTENÓPOLIS
ASSESSORIA JURÍDICA

Complementarmente, a Lei Complementar nº 101/2000, em seu art. 4º, §§ 4º e 5º, reforça essa restrição ao proibir que a lei orçamentária contenha créditos com finalidade imprecisa ou dotação ilimitada, bem como veda a destinação de dotação para investimento que não esteja previsto no Plano Plurianual (PPA) ou em lei específica que autorize sua inclusão. Tais proibições visam a prevenir a discricionariedade desmedida na alocação de recursos, a fragmentação de políticas públicas e a desvinculação dos investimentos de longo prazo dos objetivos estratégicos definidos no PPA. O que está estritamente observado essas vedações no projeto apresentado pelo chefe do Executivo para a segurança jurídica, da previsibilidade e da eficiência na gestão dos recursos públicos, deste Município para o ano de 2026.

A análise do projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o exercício de 2026 foi, portanto, verificado a conformidade de suas disposições com a vedação constitucional de matérias estranhas à previsão de receita e fixação de despesa, bem como com as proibições estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal quanto a créditos imprecisos, dotações ilimitadas e investimentos desvinculados do PPA.

A observância estrita das vedações impostas pelo art. 165, § 8º, da Constituição Federal, e pelos arts. 4º, §§ 4º e 5º, da Lei Complementar nº 101/2000, como presente na presente Lei, é um requisito fundamental para a validade da proposta de Lei de Diretrizes Orçamentárias. A ausência de dispositivos que contrariem tais proibições assegura que a LDO cumpra sua função de orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual de forma clara, objetiva e legalmente fundamentada.

Da Compatibilidade da Programação Orçamentária com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias

A elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) e, por conseguinte, da própria Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), deve ser pautada pela estrita observância do Plano Plurianual (PPA). O art. 5º da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) estabelece, de maneira inequívoca, que o projeto de lei orçamentária anual deve ser elaborado de





ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
CÂMARA MUNICIPAL DE MANTENÓPOLIS
ASSESSORIA JURÍDICA

forma compatível com o PPA e com a LDO. Essa exigência de compatibilidade visa a garantir a coerência e a integração do planejamento governamental em diferentes horizontes temporais, assegurando que as ações e despesas previstas na LOA estejam alinhadas aos objetivos, diretrizes e metas de médio e longo prazo definidos no PPA e na LDO.

A compatibilidade, nesse contexto, não se resume a uma mera formalidade, mas representa um vínculo substancial entre as peças orçamentárias. Significa que a programação orçamentária deve refletir as prioridades estabelecidas no PPA, detalhando as ações e projetos que contribuem para o alcance das metas plurianuais. A LDO, por sua vez, ao estabelecer as diretrizes para o exercício seguinte, deve também estar em sintonia com o PPA, adaptando as metas e prioridades para o período anual, mas sem desviar do planejamento estratégico maior. O art. 40, § 1º, da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) corrobora essa visão ao determinar que o plano diretor municipal, instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, deve ser incorporado ao PPA, à LDO e à LOA, demonstrando a interligação entre os instrumentos de planejamento.

A ausência de compatibilidade entre a proposta de LDO e o PPA, ou a apresentação de diretrizes orçamentárias que contrariem os objetivos e metas estabelecidos no planejamento plurianual, pode configurar um vício de legalidade e inconstitucionalidade. Isso ocorre porque a LDO tem o papel de orientar a elaboração da LOA, e se suas diretrizes não estiverem em consonância com o PPA, a LOA resultante também estará viciada.

A garantia de que a proposta de LDO reflita a compatibilidade necessária com o Plano Plurianual e com as normas gerais de direito financeiro é um pressuposto para sua validade e consequente aprovação. A análise da Comissão de Finanças desta Casa Legislativa deve, portanto, ser criteriosa quanto a este aspecto, assegurando que o processo orçamentário municipal esteja em conformidade com os princípios do planejamento e da gestão fiscal responsável. A observância dessa interligação legal assegura que as decisões orçamentárias estejam fundamentadas em um





ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
CÂMARA MUNICIPAL DE MANTENÓPOLIS
ASSESSORIA JURÍDICA

planejamento estratégico consistente, promovendo o desenvolvimento municipal de forma ordenada e sustentável. Verifica-se, pois, que ao elaborar LDO para o ano de 20026 o Chefe do Executivo observou criteriosamente as determinações legais e constitucionais, estando, portanto, presentes todos os requisitos necessários na presente Lei de Diretrizes Orçamentárias.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, em atendimento à solicitação de parecer da Diretoria Legislativa, a esta Assessoria Jurídica, por meio dos fundamentos já elencados neste Parecer, **OPINA** da maneira que segue:

- a) **Favoravelmente**, à inexistência de vício de ilegalidade orgânica ou inconstitucionalidade em seus aspectos formais e materiais, do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2026, apresentado pelo Chefe do Executivo Municipal de Mantenópolis/ES.
- b) **Quanto ao mérito**, deixo de me pronunciar, pois caberá aos vereadores, no uso da função legislativa, verificar a viabilidade da aprovação, respeitando-se para tanto, as formalidades legais e regimentais.

O presente parecer não dispensa a manifestação das comissões para emitirem seus pareceres.

No mais, recomendo sejam escoimados os defeitos quanto à aplicação da técnica legislativa adequada que garanta a harmonização da legislação municipal, de acordo com as normas vigentes de elaboração, articulação e redação das leis, com apresentação de emenda, na forma do art. 126 e segs, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Mantenópolis-ES, se for o caso.

S. M. J., é o parecer que submeto à apreciação superior.

Mantenópolis/ES, 17 de novembro de 2025.





ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
CÂMARA MUNICIPAL DE MANTENÓPOLIS
ASSESSORIA JURÍDICA

Renilson Tonini da Silva

Assessor Jurídico CMM - OAB/ES 40.673



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://spl.cmm.es.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 3500360038003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Renilson Tonini da Silva** em 17/11/2025 12:01

Checksum: **927A965D8E6FB955442EC22E2B1B76B32469985148A684052822DBF6B464CF5E**

