



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ
Macaé Capital do Petróleo
Lei Estadual nº 6081 de 21.11.2011

PROJETO DE LEI Nº 015/2025

Parecer jurídico

Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária para o ano de 2026 e dá outras providências.

Autoria: Chefe do Poder Executivo

Trata-se de análise técnico-jurídica do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do Município de Macaé para o exercício financeiro de 2026, com o objetivo de avaliar a conformidade das disposições propostas com a Constituição Federal de 1988, a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a Lei Federal nº 4.320/1964 e os princípios que regem as finanças públicas, especialmente os de planejamento, equilíbrio fiscal, legalidade e transparência.

I. COMPETÊNCIA E INICIATIVA

O Projeto de Lei, em análise, versa sobre matéria de competência do Município, em face do interesse local, encontrando amparo no art. 30, inciso I, da CF/1988¹ c/c art. 11, incisos I e VI e art. 62, inciso II, da Lei Orgânica do Município de Macaé.²

¹ Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local;

² Art. 11. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições: I – legislar sobre assuntos de interesse local; VI – elaborar o Orçamento Anual, o Plano Plurianual de Investimentos e as Diretrizes Orçamentárias, obedecidas às metas fiscais e à legislação aplicável, bem como respeitando os prazos estabelecidos na Constituição Federal e nesta Lei Orgânica Municipal; Art. 62. Compete à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, deliberar, sob forma de lei, as matérias de competência do Município e especialmente sobre: II - votar o Orçamento Anual e o Plano Plurianual de Investimentos, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem como autorizar abertura de créditos suplementares e especiais, respeitada a legislação específica em vigor;



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ
Macaé Capital do Petróleo
Lei Estadual nº 6081 de 21.11.2011

A proposição de projetos dessa natureza é atribuição exclusiva do Prefeito, nos termos do art. 73, inciso IV³, da Lei Orgânica do Município de Macaé, combinado com o art. 145 do Regimento Interno⁴, em consonância com o disposto no art. 165, inciso II, da Constituição Federal de 1988.⁵

II. PRAZO DE REMESSA AO PODER LEGISLATIVO

O § 2º, inciso II, do art. 35 do ADCT⁶ prevê que o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias deve ser encaminhado pelo Executivo ao Legislativo **até oito meses e meio antes** do término do exercício financeiro (ou seja, até 15 de abril de cada ano), sendo devolvido para sanção **até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa**.

O Município de Macaé possui prazo específico para envio do projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias até o dia **30 de maio**, conforme disposto no art. 119, § 6º da Lei Orgânica do Município de Macaé c/c art. 147, § 8º do Regimento Interno da Câmara Municipal de Macaé:⁷

Art. 119. A elaboração e a execução da Lei Orçamentária Anual e Plurianual obedecerão às regras estabelecidas na Constituição Federal, na Constituição do Estado, nas normas de Direito Financeiro, na Lei de Responsabilidade Fiscal e nos preceitos da Lei Orgânica.

(...)

*§ 6º O projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias, para o exercício do ano seguinte, será enviado pelo Prefeito à Câmara Municipal **até 30 de maio do ano que preceder o exercício orçamentário em questão**, devendo ser aprovado até 30 de agosto do mesmo ano.*

³ Art. 73. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as Leis que disponham sobre: IV - Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias, proposta de Orçamento e abertura de créditos suplementares;

⁴ Art. 145. São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal, os projetos de lei orçamentária anual, do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

⁵ Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: II - as diretrizes orçamentárias;

⁶ Art. 35. O disposto no art. 165, § 7º, será cumprido de forma progressiva, no prazo de até dez anos, distribuindo-se os recursos entre as regiões macroeconômicas em razão proporcional à população, a partir da situação verificada no biênio 1986-87. § 2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas: II - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

⁷ Art. 147. § 8º O projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, para o exercício no ano seguinte, será enviado pelo Prefeito à Câmara Municipal até 30 de maio do ano que preceder o exercício orçamentário em questão, devendo ser aprovado até 30 de agosto do mesmo ano. (Redação dada pela Resolução nº 1.886/2010, de 07/06/2010).



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ
Macaé Capital do Petróleo
Lei Estadual nº 6081 de 21.11.2011

O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2026 foi, portanto, protocolado em **29 de maio de 2025**, cumprindo tempestivamente o prazo previsto na Lei Orgânica. Em consonância com o § 6º do art. 119 da Lei Orgânica, sua aprovação deverá ocorrer **até 30 de agosto de 2025**, sob pena de nulidade dos atos praticados fora desse prazo.

III. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

O **Poder Executivo** realizou a audiência pública para elaboração da LDO em **15 de maio de 2025**, às 14h, no Auditório do Paço Municipal da Prefeitura de Macaé. O **Poder Legislativo**, por sua vez, promoveu a audiência pública para discussão em **17 de junho de 2025**, também às 14h, cumprindo integralmente o art. 48 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e o art. 11, inciso VIII, alínea “a”, da Lei Orgânica do Município de Macaé.⁸

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§ 1º A transparência será assegurada também mediante:

*I – incentivo à participação popular e realização de **audiências públicas**, durante os processos de **elaboração** e **discussão** dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;*

IV. EMENDAS

Com o propósito de aperfeiçoar o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, os nobres Edis poderão apresentar emendas, desde que compatíveis com o **Plano Plurianual**, como prescrito, impositivamente, no § 4º do art. 166 da CF/1988.

⁸ Art. 11. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições: VIII – realizar, nos prazos fixados em lei: audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias, dos Orçamentos, do Relatório Quadrimestral de Gestão Fiscal; e



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ
Macaé Capital do Petróleo
Lei Estadual nº 6081 de 21.11.2011

*Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às **diretrizes orçamentárias**, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.*

(...)

*§ 4º As emendas ao **projeto de lei de diretrizes orçamentárias** não poderão ser aprovadas quando **incompatíveis com o plano plurianual**.*

É preciso destacar que o **Plano Plurianual 2026–2029** ainda não foi submetido nem aprovado por esta Casa Legislativa, o que inviabiliza a compatibilização prévia de emendas à LDO referente ao exercício correspondente.

V. ESTRUTURA DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é um dos principais instrumentos do sistema orçamentário brasileiro, tendo por finalidade estabelecer as metas e prioridades da Administração Pública para o exercício financeiro subsequente. Suas competências fundamentais incluem: definir metas e prioridades da administração pública; orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA); dispor sobre alterações na legislação tributária; e estabelecer a política de aplicação das agências oficiais de fomento.⁹

Para fins de análise, o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias ora submetido à apreciação desta Casa Legislativa será examinado a partir de **três blocos temáticos**, a saber: mensagem, conteúdo e anexos do Projeto de LDO.

As seções a seguir apresentarão, de forma objetiva, as inconsistências, omissões ou fragilidades eventualmente identificadas no texto proposto.

⁹ Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: § 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.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ
Macaé Capital do Petróleo
Lei Estadual nº 6081 de 21.11.2011

BLOCO 1. MENSAGEM AO PROJETO DE LDO (Mensagem nº 021/2025)

A Mensagem apresenta, de forma geral, a proposta do projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias ao Poder Legislativo. Trata-se do instrumento de encaminhamento do projeto de lei, no qual se expõe de maneira sucinta o conteúdo que será analisado pelos parlamentares, bem como os principais objetivos do governo ao propor a LDO

MENSAGEM Nº 021/2025.

EXMO. SR. PRESIDENTE,

Ao encaminhar o presente Projeto de Lei e submetê-lo à apreciação dos Senhores Edis, tenho a grata satisfação de estar contribuindo para harmonização normativa do Município de Macaé, em conformidade com os princípios da legalidade, juridicidade, eficiência e moralidade.

O presente projeto de lei vem cumprir as determinações legais, para proposição da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, para o exercício de 2026, apresentando as diretrizes gerais para a elaboração da Lei Orçamentária Anual – LOA para o exercício financeiro de 2026, em consonância com a legislação pátria sobre a matéria.

Por esses motivos, acredita-se que a proposta será bem recebida por essa Emérita Casa, e, contará com o apoio de Vossas Excelências. Assim, esperamos contar com a aprovação unânime dos Nobres Representantes dessa Augusta Casa Legislativa.

Ao ensejo, renovo votos de estima e consideração.

A análise preliminar da **Mensagem nº 021/2025**, que acompanha o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2026, revela um conteúdo técnico insuficiente, limitado a formulações genéricas. A exposição não apresenta um resumo estruturado do conteúdo da LDO, tampouco detalha o quadro macrofiscal ou explicita as prioridades estratégicas da Administração Pública Municipal.

Observa-se, ainda, rasura na numeração do expediente, o que compromete o controle documental e prejudica a transparência do processo legislativo.

Adicionalmente, a mensagem carece de correlação programática: não há vinculação explícita entre as diretrizes propostas na LDO e as metas estabelecidas no Plano Plurianual (PPA), o que enfraquece a coerência do planejamento governamental e a lógica do sistema orçamentário.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ
Macaé Capital do Petróleo
Lei Estadual nº 6081 de 21.11.2011

Por fim, não se verifica a explicitação da metodologia adotada para a definição das metas e prioridades, o que inviabiliza a avaliação técnica da consistência entre o planejamento estratégico e a proposta orçamentária anual.

BLOCO 2. CONTEÚDO DA LDO (Corpo do Projeto de Lei nº 015/2025)

Com o objetivo de subsidiar o exercício da função legislativa, apresenta-se, a seguir, a análise da estrutura normativa do Projeto de Lei, com a devida referência aos capítulos que demandam apontamentos.

CAPÍTULO I: DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Embora as leis orçamentárias apresentem especificidades próprias, como objeto delimitado, prazos constitucionais para envio, apreciação e vigência, continuam subordinadas às normas gerais que regulam o processo legislativo, como ocorre com qualquer outro projeto de lei.

A Lei Complementar nº 95/1998 (alterada pela Lei Complementar nº 107/2001), que estabelece normas gerais para a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, aplica-se às leis orçamentárias, incluindo a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Essa legislação define os critérios formais de produção normativa, com ênfase na estrutura, na técnica redacional e na clareza das disposições legais.

Nos termos do art. 7º da Lei Complementar nº 95/1998, o artigo inaugural de uma lei deve indicar de forma clara:

- **objeto da norma**, ou seja, o conteúdo a ser disciplinado; e
- **âmbito de aplicação**, identificando os órgãos, entidades ou instituições sujeitas ao cumprimento da norma.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ
Macaé Capital do Petróleo
Lei Estadual nº 6081 de 21.11.2011

Nessa perspectiva, o capítulo “**Disposições Preliminares**” da LDO deve delimitar com precisão a matéria tratada, indicar o fundamento legal da norma e explicitar os destinatários de sua aplicação, assegurando a compatibilidade formal com os princípios que regem a técnica legislativa.

Contudo, o **artigo 1º do Projeto de Lei nº 015/2025** apresenta falhas relevantes sob o ponto de vista técnico-legislativo. Embora mencione de forma genérica o art. 165, § 2º, da Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal, o dispositivo se limita a declarar que “*ficam estabelecidas... as diretrizes gerais para a elaboração da Lei Orçamentária do Município*”, reduzindo indevidamente o escopo da LDO a apenas uma de suas atribuições legais.

Nos termos do art. 165, § 2º, da Constituição Federal de 1988 e do art. 4º da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), a LDO possui um conjunto abrangente de competências estratégicas para a gestão fiscal e o planejamento público, entre as quais se destacam:

- Estabelecer as metas e prioridades da Administração Pública;
- Estabelecer metas fiscais e dispor sobre riscos fiscais;
- Orientar a elaboração e execução da LOA;
- Definir critérios e formas de limitação de empenho, estabelecer condições e exigências para a transferência de recursos a entidades públicas e privadas;
- Estabelecer normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- Autorizar a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoa;
- Dispor sobre as alterações na legislação tributária;
- Dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas;
- Estabelecer a programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso;
- Definir montante e forma de utilização da reserva de contingência.

Assim, a formulação atual do caput, do art. 1º, incorre em imprecisão conceitual e omissão de conteúdo normativo essencial, ao restringir a LDO à função de orientar a LOA, sem abranger a totalidade das competências que lhe são legal e constitucionalmente atribuídas. O dispositivo não delimita com clareza o **âmbito de aplicação da norma**, omitindo a identificação do ente, no caso



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ
Macaé Capital do Petróleo
Lei Estadual nº 6081 de 21.11.2011

Município de Macaé, órgãos e entidades da Administração Pública municipal que estarão sujeitos ao cumprimento de suas disposições, o que contraria expressamente o art. 7º da Lei Complementar nº 95/1998.

Ainda que o artigo 1º enumere os temas que serão tratados ao longo do projeto, tal listagem não supre a ausência de clareza e precisão no enunciado principal, tampouco substitui a necessidade de enunciar expressamente o objeto e o campo de aplicação da norma.

Além disso, a concentração excessiva de conteúdo normativo no artigo inaugural compromete a técnica legislativa, sendo **recomendável** que os tópicos apresentados sejam desdobrados ao longo do texto legal, em capítulos próprios, conforme a organização temática exigida pelas boas práticas de elaboração legislativa aplicáveis às leis orçamentárias.

CAPÍTULO II: METAS E PRIORIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Estabelecer uma meta consiste em definir um objetivo a ser alcançado dentro de um prazo determinado. Nesse sentido, o termo “metas da administração pública” se refere aos resultados que se espera obter com os bens e serviços ofertados à sociedade.¹⁰

Já a definição de prioridade exige planejamento prévio,¹¹ análise estratégica e escolha criteriosa entre diferentes demandas, de modo a orientar a alocação de recursos e ações governamentais conforme o interesse público.

➤ **Art. 2º**

O **art. 2º, caput e §§ 1º a 3º**, do Projeto de Lei nº 015/2025, dispõe que as metas e prioridades da Administração Pública Municipal para o exercício financeiro de 2026, definidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, serão revisadas no Projeto de Lei do Plano Plurianual 2026–2029

¹⁰ ANDRADE, Nilton de Aquino (organizador) et al. **Planejamento governamental para Municípios: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual**. 2.ed. – São Paulo: Atlas, 2008.

¹¹ MAGALHÃES, Melissa Machado: **Análise da Efetividade do Anexo de Prioridades e Metas da LDO**. Instituto Serzedello Corrêa, 2010.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ
Macaé Capital do Petróleo
Lei Estadual nº 6081 de 21.11.2011

e na Lei Orçamentária Anual do exercício financeiro de 2026. As referidas metas, conforme dispõe o § 3º, terão precedência na alocação dos recursos públicos, embora não constituam limite à programação das despesas.

O § 4º do mesmo artigo menciona a possibilidade de adequação da proposta orçamentária às metas fiscais e físicas “estabelecidas nesta Lei” e “identificadas em anexos próprios”, com o objetivo de compatibilizar despesas e receitas, de forma a preservar o equilíbrio das contas públicas. No entanto, o Projeto de Lei nº 015/2025 **não apresenta metas físicas quantificáveis** nem anexo específico com tais informações, o que compromete a exatidão e a aplicabilidade do dispositivo.

Ressalta-se, ainda, que o Plano Plurianual para o quadriênio 2026–2029 **não foi encaminhado ou aprovado** até o momento por esta Casa Legislativa, o que prejudica a necessária articulação entre os instrumentos de planejamento de médio prazo (PPA) e de curto prazo (LDO e LOA).

Embora o projeto contenha anexo que relaciona metas e prioridades por área temática, abrangendo setores como educação, saúde, assistência social, direitos humanos, cultura, esporte e lazer, segurança pública, defesa civil, mobilidade urbana, saneamento, meio ambiente e proteção animal, desenvolvimento econômico, agroeconomia, turismo, habitação e obras públicas, **não há previsão de metas físicas mensuráveis nem de indicadores de desempenho** que permitam aferir a efetividade das ações propostas.

Essa ausência compromete a coerência entre os instrumentos de planejamento, viola o princípio da eficiência administrativa (art. 37, caput, da CF/1988) e desatende à diretriz constitucional de avaliação das políticas públicas, conforme o art. 37, § 16, e art. 165, § 16, da Constituição Federal de 1988, incluídos pela Emenda Constitucional nº 109/2021, que determinam a integração entre monitoramento, avaliação e formulação das leis orçamentárias.

Além disso, não foram identificadas menções à utilização de resultados de avaliações anteriores ou à incorporação de critérios técnicos para definição das ações prioritárias, tampouco



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ
Macaé Capital do Petróleo
Lei Estadual nº 6081 de 21.11.2011

foram apresentados indicadores de desempenho ou justificativas baseadas em resultados obtidos nos exercícios anteriores.

Dessa forma, **recomenda-se** o aperfeiçoamento do art. 2º do Projeto de Lei nº 015/2025, com a inclusão de dispositivo que preveja a elaboração e utilização de indicadores de desempenho, metas físicas quantificáveis e mecanismos de monitoramento e avaliação dos programas e ações governamentais. Tal medida reforça a vinculação entre planejamento e execução orçamentária, assegura a racionalidade na alocação dos recursos públicos e promove o alinhamento com os princípios constitucionais da eficiência, publicidade e responsabilidade na gestão fiscal.

CAPÍTULO III: ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DOS ORÇAMENTOS

Uma das funções essenciais da Lei de Diretrizes Orçamentárias é orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual, nos termos do art. 165, § 2º da Constituição Federal de 1988, por meio do estabelecimento de diretrizes, critérios e normas que deverão ser observados nas diversas etapas do processo orçamentário.

Nesse sentido, é indispensável que a LDO contenha uma seção específica dedicada à estrutura e organização da LOA, disciplinando os parâmetros técnicos e a forma de apresentação dos dados orçamentários, em conformidade com os princípios da legalidade, transparência e equilíbrio fiscal.

Nesta seção, a LDO deverá apresentar a forma de elaboração das propostas orçamentárias, definir as regras para a previsão das receitas e fixação das despesas, definir termos e expressões técnicas contidas nas legislações e que serão adotados na elaboração e execução da LOA, identificar a repartição de recursos orçamentários por setor de atuação governamental, definir os prazos para que as entidades da administração indireta e o Poder Legislativo encaminhem suas propostas orçamentárias parciais para consolidação do orçamento municipal, definir os anexos que acompanharão o projeto de LOA, definir os níveis de detalhamento da proposta orçamentária, de acordo com



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ
Macaé Capital do Petróleo
Lei Estadual nº 6081 de 21.11.2011

normas próprias de Direito Financeiro, especificamente a Lei nº 4320/1964 e a Portaria MOG nº 42/1999 e Portaria interministerial STN/SOF nº 163 de 2001.¹²

➤ **Art. 3º:** Define os instrumentos de programação utilizados na elaboração e execução orçamentária: **programa, atividade, projeto e operação especial**, em conformidade com a Portaria Interministerial nº 42/1999, que estabelece normas gerais sobre a classificação programática da despesa pública. Tais definições refletem a estrutura adotada nacionalmente, assegurando a padronização com as normas federais e o respeito à técnica de classificação funcional e programática, contribuindo para a uniformidade e comparabilidade das informações orçamentárias em âmbito intergovernamental. Contudo, o texto **não explicita os indicadores de desempenho** para os programas e ações.

➤ **Art. 8º:** Verifica-se que o Projeto de Lei nº 015/2025 não contempla, em seu art. 8º a previsão expressa da obrigatoriedade da “Mensagem” do chefe do Poder Executivo, exigência esta prevista de forma clara no art. 22, inciso I, da Lei Federal nº 4.320/1964.

Conforme a legislação federal aplicável aos orçamentos públicos, a **Mensagem** deve compor a proposta orçamentária, contendo, no mínimo:

- exposição circunstanciada da situação econômico-financeira do Município;
- demonstração da dívida fundada e flutuante;
- saldos de créditos especiais, restos a pagar e outros compromissos financeiros exigíveis;
- justificativa da política econômico-financeira adotada;
- justificativa técnica da receita e despesa, especialmente no tocante ao orçamento de capital.

A ausência de menção à referida exigência legal no corpo do projeto de lei representa omissão relevante de conteúdo obrigatório, que compromete tanto a legalidade formal da proposição, quanto a transparência do planejamento orçamentário, contrariando os princípios da

¹² ANDRADE, Nilton de Aquino (organizador) et al. **Planejamento governamental para Municípios: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual**. 2.ed. – São Paulo: Atlas, 2008.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ
Macaé Capital do Petróleo
Lei Estadual nº 6081 de 21.11.2011

publicidade, eficiência e responsabilidade na gestão fiscal (arts. 37 e 165 da CF/1988 c/c art. 48 da LRF).

➤ **Art. 10:** Determina que a estimativa da margem de expansão das despesas obrigatórias será atualizada considerando variações econômicas e mudanças na base de cálculo.

Embora o dispositivo esteja formalmente alinhado ao art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal e também mencione expressamente a observância das metas de resultado primário e nominal, conforme o art. 4º, § 1º, da mesma lei, observa-se que o referido artigo não indica as fontes de dados a serem utilizadas para a estimativa da margem de expansão, o que compromete a objetividade e a verificabilidade da previsão.

Ainda, não se identificou no Projeto de Lei nº 015/2025 prazos específicos para que as entidades da administração indireta e o Poder Legislativo encaminhem suas propostas orçamentárias parciais, necessárias à consolidação da proposta orçamentária municipal. **Recomenda-se**, portanto, a inclusão de dispositivo normativo que estabeleça prazos formais e compatíveis com o cronograma de elaboração da proposta da Lei Orçamentária Anual.

Esta Assessoria Técnico-Legislativa **recomenda**, para o aprimoramento dos dispositivos legais, a inclusão de norma que estabeleça indicadores de desempenho e metas físicas quantificáveis para cada programa e ação orçamentária, bem como a definição de critérios mínimos para avaliação da efetividade das políticas públicas previstas. Essa medida reforçaria a transparência da gestão fiscal e promoveria o alinhamento do planejamento municipal ao disposto no art. 165, § 16, da Constituição Federal de 1988, além de viabilizar a vinculação da execução orçamentária a instrumentos de monitoramento periódico e controle baseado em evidências concretas.

Adicionalmente, **recomenda-se** a inserção de dispositivo expresso no projeto de lei que determine o encaminhamento da proposta orçamentária acompanhada da respectiva Mensagem do Chefe do Executivo, nos moldes do art. 22, inciso I, da Lei nº 4.320/1964, como condição essencial para sua regular tramitação e deliberação pelo Poder Legislativo.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ
Macaé Capital do Petróleo
Lei Estadual nº 6081 de 21.11.2011

No que se refere às regras para alteração da LOA, não foram identificadas previsões claras e detalhadas sobre os créditos adicionais, suplementares, especiais e extraordinários, quanto à natureza, limites, fontes de compensação e procedimentos para sua abertura e aprovação.

CAPÍTULO IV: DIRETRIZES PARA A ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DOS ORÇAMENTOS DO MUNICÍPIO, DA RESPONSABILIDADE NA GESTÃO FISCAL E DOS ASPECTOS RELEVANTES DA RECEITA E DESPESA

➤ **Art. 14** estabelece que “a elaboração do projeto, a aprovação e a execução da Lei Orçamentária serão orientadas para que seja alcançado **o melhor resultado primário possível** para o exercício de 2026(...)”

Contudo, carece de **parâmetros objetivos** ou **metodologia de cálculo** para a margem fiscal pretendida.

➤ **Art. 17** do projeto de lei dispõe que:

Art. 17. A transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos entre as despesas autorizadas na Lei Orçamentária Anual do exercício financeiro de 2026, desde que não alterem o valor total do orçamento, poderão ser feitas por meio de Decreto do Prefeito Municipal no âmbito do Poder Executivo e Legislativo.

Esse dispositivo autoriza alterações internas no orçamento aprovado, transposição, remanejamento e transferência de recursos, por meio de decreto do Chefe do Executivo, desde que **não impliquem modificação do valor total do orçamento aprovado**, o que aparenta preservar a estimativa global da despesa.

No entanto, do ponto de vista jurídico, essa ressalva “**desde que não alterem o valor total do orçamento**” não afasta a exigência de autorização legislativa prévia para alterações internas nas dotações. A Constituição Federal de 1988, em seu art. 167, inciso VI, dispõe:



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ
Macaé Capital do Petróleo
Lei Estadual nº 6081 de 21.11.2011

Art. 167. São vedados:

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

O foco da vedação constitucional é a **preservação da estrutura interna do orçamento aprovada pelo Poder Legislativo**, não apenas o valor total. Assim, mesmo que o orçamento total não seja alterado, a movimentação entre categorias, órgãos ou unidades orçamentárias exige autorização legislativa.

O § 5º do art. 167 da CF/1988¹³ é uma exceção constitucional restrita às áreas de **ciência, tecnologia e inovação**, o que não se aplica ao conteúdo genérico do art. 17 do projeto. Além disso, o dispositivo, em análise, **não define critérios técnicos, limites ou parâmetros mínimos** para a transposição, remanejamento e transferência de recursos.

Diante disso, esta Assessoria Técnico- Legislativa **recomenda** a inclusão expressa da exigência de autorização legislativa para qualquer transposição, remanejamento ou transferência, salvo se em hipóteses excepcionais com previsão expressa autorizada pela norma constitucional. **Recomenda-se**, ainda, a definição clara dos critérios técnicos e limites aplicáveis a tais alterações, em alinhamento ao princípio da legalidade orçamentária e às disposições da Lei nº 4.320/1964 e da Lei de Responsabilidade Fiscal, de modo a preservar a transparência, a legalidade e o equilíbrio institucional no processo de gestão orçamentária.

➤ **Art. 18, inciso I:** *“promover ajustes na codificação orçamentária, decorrentes da necessidade de adequação à classificação vigente, desde que não impliquem em mudança de valores e finalidade da programação.”*

Recomenda-se incluir salvaguardas que limitem sua aplicação a situações estritamente técnicas, como atualizações normativas da STN ou reestruturações exigidas por lei

¹³ Art. 167. São vedados: § 5º A transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra poderão ser admitidos, no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação, com o objetivo de viabilizar os resultados de projetos restritos a essas funções, mediante ato do Poder Executivo, sem necessidade da prévia autorização legislativa prevista no inciso VI deste artigo.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ
Macaé Capital do Petróleo
Lei Estadual nº 6081 de 21.11.2011

➤ **Art. 20:** À luz dos artigos 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000, verifica-se que, embora o parágrafo único do art. 20 do Projeto de Lei nº 015/2025 apresente um rol aparentemente abrangente de requisitos, ainda carece de elementos essenciais exigidos para que a criação ou o aumento de despesa obrigatória de caráter continuado esteja juridicamente apta e tecnicamente adequada.

Em especial, observa-se que o inciso I do parágrafo único não explicita, de forma clara e conforme exige o art. 16, inciso I, da LRF, que a estimativa do impacto orçamentário-financeiro deve abranger não apenas o exercício em que a despesa entra em vigor, mas também os **dois exercícios subsequentes**. Ademais, é imprescindível constar a declaração do ordenador da despesa quanto à adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual, bem como à compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Esta Assessoria Técnico-Legislativa **recomenda** o aperfeiçoamento da redação do inciso I do parágrafo único do art. 20, a fim de assegurar sua plena conformidade com os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, reforçando a responsabilidade fiscal e a segurança jurídica no planejamento e na execução de despesas públicas.

CAPÍTULO V: DISPOSIÇÕES RELATIVAS À DÍVIDA PÚBLICA MUNICIPAL

➤ **Art. 21:** trata da administração da dívida pública e da previsão na Lei Orçamentária Anual.

No entanto, o § 2º incorre em fundamentação genérica ao apenas mencionar o art. 31 da Lei Complementar nº 101/2000, sem explicitar os mecanismos de recondução da dívida consolidada aos limites legais.

De acordo com o referido artigo da Lei de Responsabilidade Fiscal, quando a dívida consolidada ultrapassar os limites ao final de um quadrimestre, o ente deverá retornar aos patamares legais em até o término dos três subsequentes, com redução mínima de 25% no



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ
Macaé Capital do Petróleo
Lei Estadual nº 6081 de 21.11.2011

primeiro. Assim, não é suficiente a simples referência normativa, a LDO deve conter, de forma expressa, os instrumentos de ajuste fiscal e as metas para a recondução.

➤ **Art. 22** do projeto de lei dispõe:

Art. 22. O projeto de Lei Orçamentária poderá incluir na composição da receita total do município, recursos provenientes de operações de crédito, respeitados os limites estabelecidos no artigo 167, inciso III da Constituição Federal, observando, contudo, o limite de endividamento de até 50% (cinquenta por cento) das Receitas Correntes Líquidas apuradas até o final do semestre anterior à assinatura do contrato, na forma estabelecida nos artigos 30, 31 e 32 da Lei Complementar nº 101/2000.

A autorização para inclusão de operações de crédito na composição da receita total do município, nos termos apresentados, está formalmente alinhada ao disposto no art. 167, inciso III, da Constituição Federal, que veda a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, salvo mediante prévia autorização legislativa com finalidade específica.

Contudo, quanto ao limite de endividamento, cabe destacar que a Resolução nº 40/2001 do Senado Federal estabelece, em seu art. 3º, inciso II, que o limite da dívida consolidada líquida dos municípios corresponde a até 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a Receita Corrente Líquida (RCL). Assim, a fixação de um limite inferior, como o percentual de 50% previsto no projeto, deve ser compreendida como uma norma local mais restritiva. Para garantir sua validade, essa restrição deve vir acompanhada de fundamentação técnica e justificativa expressa, seja no próprio texto legal, seja na exposição de motivos do projeto.

No tocante ao critério temporal adotado, “RCL apurada até o final do semestre anterior à assinatura do contrato”, observa-se que o § 4º do art. 30 da LRF estabelece que a verificação do cumprimento dos limites de endividamento deve ocorrer ao final de cada quadrimestre. **Recomenda-se**, portanto, a adequação da redação do dispositivo ao parâmetro legal previsto na LRF.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ
Macaé Capital do Petróleo
Lei Estadual nº 6081 de 21.11.2011

Quanto ao § 1º do art. 22, que estabelece: “*A Lei Orçamentária Anual deverá conter, quando cabível, demonstrativos especificando, por operação de crédito, as dotações ao nível dos projetos e atividades, a serem financiadas por tais recursos.*”

Ressalta-se que a expressão “quando cabível” é excessivamente genérica e pode enfraquecer a exigência legal de transparência. Por esse motivo, **recomenda-se** a supressão da referida expressão, com o objetivo de tornar obrigatória a apresentação de demonstrativos específicos sempre que houver previsão de operações de crédito na LOA.

➤ **§ 2º do Art. 22:** Dispõe autorização legislativa genérica para a contratação de operações de crédito pelo Executivo Municipal.

Recomenda-se que o dispositivo condicione a autorização à demonstração da finalidade específica da operação, à compatibilidade com a Lei Orçamentária Anual e ao cumprimento dos requisitos legais relativos ao endividamento público.

➤ **Art. 23:** Apresenta conformidade formal com o art. 38 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que trata das **operações de crédito por antecipação da receita orçamentária (ARO)**. No entanto, ele pode e deve ser tecnicamente aprimorado no texto do projeto de LDO.

➤ **Art. 24:** “*A Administração Municipal deverá proceder a correção do principal da dívida contida no passivo permanente, utilizando o Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, ou um outro a ser definido pela autoridade tributária competente.*”

A Lei nº 4.320/1964, ao tratar do Balanço Patrimonial, define no art. 105, § 4º, que o passivo permanente compreende: “*as dívidas fundadas e outras que dependam de autorização legislativa para amortização ou resgate*”, entre elas a dívida mobiliária e outras obrigações de longo prazo do ente público.

Quanto à atualização monetária da dívida mobiliária refinanciada, aplica-se o art. 5º, § 3º da Lei Complementar nº 101/2000: “*A atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada não poderá superar a variação do índice de preços previsto na lei de diretrizes orçamentárias, ou em legislação específica.*”



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ
Macaé Capital do Petróleo
Lei Estadual nº 6081 de 21.11.2011

O art. 24 do projeto da LDO pretende estabelecer o IPCA como índice de correção monetária para as dívidas do passivo permanente, com possibilidade de substituição por outro índice, a ser definido pela "autoridade tributária competente".

Entretanto, a autorização genérica para substituição do índice por aquele que venha a ser definido por "autoridade tributária competente" mostra-se tecnicamente inadequada, por gerar insegurança jurídica e ambiguidade interpretativa. **Recomenda-se** a revisão do dispositivo para corrigir a imprecisão terminológica, assegurando a compatibilidade com os comandos da Lei Complementar nº 101/2000 e da Lei nº 4.320/1964. Ademais, qualquer substituição do índice de correção deve estar expressamente condicionada à autorização prévia por meio de legislação específica, em observância ao princípio da legalidade e à transparência fiscal.

CAPÍTULO VI: DISPOSIÇÕES RELATIVAS ÀS DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

➤ **Art. 26** estabelece que o "***Poder Executivo** poderá encaminhar Projetos de Lei visando à revisão do sistema de pessoal, particularmente do plano de cargos, carreiras e salários, bem como o reequilíbrio de cargos e funções,*" com o objetivo de valorizar os servidores e aprimorar a qualidade do serviço público.

Contudo, o dispositivo apresenta **omissão relevante** ao não incluir expressamente o **Poder Legislativo Municipal** como destinatário das diretrizes para proposição de tais projetos. Essa lacuna normativa destoa da própria sistemática da Lei de Diretrizes Orçamentárias, que no art. 25, do projeto de lei, contempla, de forma expressa, ambos os Poderes ao tratar de despesas com pessoal, em conformidade com a Lei Complementar nº 101/2000.

A exclusão do Legislativo compromete o princípio da isonomia entre os Poderes no que diz respeito à gestão de pessoal e à responsabilidade fiscal, conforme o art. 169, caput, da Constituição Federal de 1988, que estabelece diretrizes gerais para a despesa com pessoal de todos os entes federativos, sem distinção entre Poderes. Tal omissão também afronta os arts. 20 e 21 da Lei de



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ
Macaé Capital do Petróleo
Lei Estadual nº 6081 de 21.11.2011

Responsabilidade Fiscal, que impõem limites e exigências fiscais igualmente a todos os Poderes e órgãos autônomos, inclusive os Legislativos Municipais.

Destaca-se que a Câmara Municipal de Macaé instituiu, por meio da Portaria nº 054/2025, a **Comissão Provisória de Estudos para a Reestruturação do Quadro de Pessoal e Viabilidade de Concurso Público**, com o objetivo de analisar e propor medidas para revisão da estrutura funcional do Poder Legislativo. Tal comissão reforça a **necessidade institucional de inclusão expressa do Legislativo Municipal** nas diretrizes estabelecidas pela LDO, garantindo respaldo técnico e jurídico às propostas oriundas desse colegiado.

➤ **Art. 27, inciso II:** Por sua vez, possui natureza **autorizativa**, permitindo a criação, redução ou transformação de cargos, empregos e funções, bem como alterações na estrutura de carreiras, no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo, desde que haja dotação orçamentária suficiente e observância aos limites legais, nos termos do art. 169, § 1º da CF/88.

Diferentemente do art. 26, que tem **caráter programático**, visto que apresenta **diretrizes com linguagem político-programática**, reconhecendo a importância da valorização funcional e do aprimoramento institucional, o art. 27, inciso II possui **força normativa concreta**, constituindo instrumento de autorização legislativa condicionada para implementação de reformas administrativas.

Nesse sentido, o art. 27, inciso II, **não substitui**, mas **complementa** o art. 26 do projeto de lei. Enquanto este aponta diretrizes e objetivos, o primeiro estabelece os **critérios e limites legais e orçamentários** para a sua efetivação.

Recomenda-se manter ambos os dispositivos (arts. 26 e 27), realizando apenas os **ajustes necessários no art. 26**, por meio de **emenda parlamentar**, para sanar a omissão e incluir o Poder Legislativo.

Adicionalmente, merece atenção o disposto no art. 27, inciso I, que trata do aumento de remuneração. Tal previsão, no entanto, não supre tecnicamente a exigência constitucional de



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ
Macaé Capital do Petróleo
Lei Estadual nº 6081 de 21.11.2011

previsão para a revisão geral anual, conforme disposto no art. 37, inciso X, da Constituição Federal de 1988.

Dessa forma, **recomenda-se** o acréscimo de dispositivo específico que autorize expressamente a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos, com vista a garantir segurança jurídica e alinhamento às normas constitucionais que asseguram a recomposição do poder de compra dos vencimentos do funcionalismo público.

➤ **Art. 28:** Demanda uma maior precisão técnica e jurídica para atender integralmente às exigências constitucionais e da Lei de Responsabilidade Fiscal. Sua estrutura programática deve ser complementada por comandos claros, vinculantes e em conformidade com os dispositivos legais aplicáveis.

Nesse sentido, **recomenda-se** o aprimoramento da redação do art. 28, especialmente do inciso IV, para incluir expressamente a exigência de apresentação da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que a medida entrar em vigor e nos dois subsequentes, conforme disposto no art. 16, inciso I, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), bem como a declaração formal do ordenador da despesa quanto à adequação orçamentária e financeira da proposta, observada a compatibilidade com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

➤ **Art. 31:** Lista as medidas que o Poder Executivo poderá adotar para redução de despesas com pessoal. A norma está, em termos gerais, tecnicamente adequada.

No entanto, cabe sugerir melhorias relevantes quanto à **ordem de aplicação** (graduação das medidas) e **parâmetros mínimos**, conforme a Constituição Federal de 1988 e a própria LRF.

O art. 169, § 3º da CF/1988 prevê, em caso de necessidade de redução de despesa com pessoal que ultrapasse os limites da LRF, a seguinte ordem de providências, a ser obedecida de forma escalonada e proporcional:



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ
Macaé Capital do Petróleo
Lei Estadual nº 6081 de 21.11.2011

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II - exoneração dos servidores não estáveis.

Isto é, a Constituição determina uma ordem lógica e escalonada de providências, priorizando medidas menos gravosas (como a redução de cargos comissionados), antes da adoção de medidas mais drásticas, como exoneração de servidores.

Assim, é recomendável que o art. 31 do projeto explicita essa gradação, determinando, por exemplo:

- I. Incentivo à aposentadoria voluntária;
- II. Redução de despesas com horas extras;
- III. **Redução de, no mínimo, 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança**, conforme art. 169, § 3º, I da CF/88;
- IV. Exoneração de servidores não estáveis;
- V. Exoneração de servidores estáveis, em último caso.

Considerando que o referido artigo apresenta omissão quanto ao percentual mínimo de 20% de redução das despesas com cargos em comissão, **recomenda-se** a retificação do texto legal para prever, de forma clara e objetiva, a obrigatoriedade desse percentual mínimo de redução, em consonância com o comando constitucional estabelecido no § 3º do art. 169 da Constituição Federal de 1988.

CAPÍTULO VIII: CRITÉRIOS E FORMAS DE LIMITAÇÃO DE EMPENHO

Outra função da LDO é definir as regras de acompanhamento das receitas e despesas para que as mudanças de cenário fiscal não impliquem desequilíbrio das contas públicas, dispondo sobre os critérios e forma de limitação de empenho para garantir o equilíbrio fiscal, conforme



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ
Macaé Capital do Petróleo
Lei Estadual nº 6081 de 21.11.2011

disposto na Lei Federal nº 4.320/1964.¹⁴ Quando se apurar excesso da dívida consolidada líquida, deve-se proceder à limitação de empenho, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, as relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no caput, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 31. Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subseqüentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro.

§ 1º Enquanto perdurar o excesso, o ente que nele houver incorrido:

II - obterá resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho, na forma do art. 9º.

➤ **Art. 37, §§1º e 2º, do projeto de lei estabelece:**

Além das exclusões referentes às despesas, que constituem obrigações constitucionais e legais do município, e as despesas destinadas ao pagamento dos serviços da dívida, o Poder Executivo poderá descrever outras despesas que não serão alvo de limitação de empenho, devendo as mesmas, encontrar-se assinaladas na Programação Financeira de Desembolso e no Cronograma de Execução Mensal de Desembolso.

¹⁴ Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ
Macaé Capital do Petróleo
Lei Estadual nº 6081 de 21.11.2011

Além de reiterar a exclusão mencionada no § 1º, o § 2º permite discricionariedade ao Poder Executivo quanto a outras exclusões. O exercício da discricionariedade administrativa deve estar vinculado a parâmetros legais e ser justificado com base em critérios objetivos. A omissão desses critérios compromete a legalidade e a impessoalidade da gestão orçamentária (art. 37, caput, da CF/1988).

Ademais, toda decisão que impacta o equilíbrio fiscal e a execução orçamentária, como a exclusão de despesas da limitação de empenho, deve ser **transparente e justificada**, com critérios públicos e previsíveis, nos termos do art. 48, caput e § 1º, inciso I da LRF.

Assim, **recomenda-se** que o texto seja aperfeiçoado com a **inclusão de critérios objetivos**, com base em relevância do serviço público, essencialidade e impactos sociais, e publicação, em conformidade com os comandos da CF/88, da LRF e da doutrina orçamentária.

➤ **Art. 37, § 4º:** Estabelece a hierarquização das despesas em caso de limitação de empenho e movimentação financeira, atribuindo prioridade às seguintes categorias:

- I – despesas com pessoal e encargos sociais, consideradas obrigações legais;
- II – despesas com conservação do patrimônio público, conforme previsto no art. 45 da Lei Complementar nº 101/2000.

Embora a iniciativa de estabelecer prioridades seja positiva, observa-se uma inversão hierárquica na estrutura normativa, uma vez que **as despesas com pessoal e encargos sociais já são tratadas como não sujeitas à limitação de empenho** nos §§ 1º e 2º do próprio art. 37, o que torna sua repetição no § 4º tecnicamente redundante e pode gerar interpretação equivocada sobre a possibilidade de sua limitação.

Nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 9º, § 2º), as despesas decorrentes de obrigações constitucionais e legais, além das destinadas ao pagamento do serviço da dívida, não podem ser objeto de limitação de empenho, ainda que haja frustração de receita ou descumprimento de metas fiscais. Assim, é recomendável ajustar a redação do dispositivo para evitar a interpretação de que tais despesas estariam sujeitas a contingenciamento.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ
Macaé Capital do Petróleo
Lei Estadual nº 6081 de 21.11.2011

O uso da expressão “prioridade” dentro de um contexto de limitação de empenho pode gerar insegurança jurídica se não estiver acompanhada da ressalva quanto às vedações legais já estabelecidas.

Diante do exposto, **recomenda-se** o aprimoramento da redação do § 4º, de modo a esclarecer que a limitação de empenho e movimentação financeira deverá recair prioritariamente sobre despesas discricionárias, não obrigatórias e não essenciais à manutenção dos serviços públicos essenciais, observando-se as vedações estabelecidas nos §§ 1º e 2º do mesmo artigo.

Quanto à prioridade atribuída à conservação do patrimônio público, **recomenda-se** que o Poder Executivo encaminhe ao Poder Legislativo, juntamente com o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, relatório técnico contendo as informações necessárias ao cumprimento do disposto no art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme determina seu parágrafo único. Ressalta-se, ainda, a importância de ampla divulgação pública desse relatório, em atenção ao princípio da transparência e às exigências do art. 48 da referida Lei.

CAPÍTULO IX: CONDIÇÕES E EXIGÊNCIAS PARA TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS A ENTIDADES PÚBLICAS E PRIVADAS

➤ **Art. 38:** Autoriza a inclusão de dotações orçamentárias para organizações da sociedade civil, conforme a Lei 13.019/2014 (Marco Regulatório das OSCs), nos termos dos instrumentos jurídicos adequados (Termo de Fomento e Termo de Colaboração). Há, ainda, remissão expressa à Lei Municipal nº 3.175/2009, que regula convênios, subvenções e contribuições sociais no município de Macaé.

Contudo, para evitar desvio de finalidade ou discricionariedade indevida, **recomenda-se** que a LDO mencione a exigência de chamamento público, salvo exceções legais, conforme determinado no art. 24 da Lei Federal nº 13.019/2014.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ
Macaé Capital do Petróleo
Lei Estadual nº 6081 de 21.11.2011

➤ **Art. 39:** Veda a inclusão, na Lei Orçamentária e em seus créditos adicionais, de dotações a título de auxílios e contribuições para entidades públicas e/ou privadas, ressalvando as autorizações por meio de lei específica a:

- I – entidades que prestem atendimento gratuito em áreas sociais;
- II – associações ou consórcios intermunicipais sem fins lucrativos, compostos exclusivamente por entes públicos.

O dispositivo prevê expressamente a possibilidade de apoio a entidades atuantes nas áreas de promoção da igualdade racial, agricultura e meio ambiente, o que demonstra adequação material à Lei Municipal nº 3.175/2009, cujo art. 4º apresenta rol exemplificativo de finalidades de interesse público, permitindo interpretação extensiva.

Essa previsão está em plena consonância com a Lei Federal nº 13.019/2014, que rege as parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, especialmente quanto à atuação em políticas públicas voltadas à promoção da equidade, desenvolvimento sustentável e inclusão social. Ademais, atende aos objetivos fundamentais da República, conforme os incisos II, III e IV do art. 3º da Constituição Federal de 1988.

Para garantir o respeito ao princípio da impessoalidade, **recomenda-se** que o dispositivo explicita ou faça remissão à necessidade de:

- **Cadastro e habilitação prévia** das entidades beneficiárias, com base em critérios objetivos;
- **Procedimento seletivo formal**, com ampla publicidade e parâmetros de priorização;
- **Identificação clara do objeto da transferência** nas respectivas dotações orçamentárias, assegurando o controle e a transparência dos recursos públicos.

➤ **Art. 40:** Reafirma a necessidade de observância das condições estabelecidas no art. 39 para inclusão de dotações orçamentárias e condiciona a liberação dos recursos à demonstração do cumprimento de exigências.

Recomenda-se o aprimoramento do art. 40 por meio da inserção de previsão expressa de **mecanismos de monitoramento, avaliação e prestação de contas**, conforme os parâmetros



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ
Macaé Capital do Petróleo
Lei Estadual nº 6081 de 21.11.2011

estabelecidos no art. 58 da Lei Federal nº 13.019/2014, de modo a garantir a efetiva transparência, responsabilização e controle social das transferências públicas.

CAPÍTULO X: DISPOSIÇÕES RELATIVAS ÀS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

➤ **Art. 41** estabelece que: “*Transferência Voluntária é o recebimento de recursos correntes ou de capital de outro Ente da Federação, à título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.*”

O dispositivo, ao definir transferência voluntária como “**recebimento**” (e não como “repasses”), diverge da definição estabelecida no caput, do art. 25, da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

Importante ressaltar que as transferências voluntárias são caracterizadas por serem repasses de recursos a outro ente da federação. Ou seja, para a LRF, o foco está **em quem transfere** (o ente federativo concedente) e o art. 41 do projeto de lei, em análise, inverte a lógica, ao focar **em quem recebe** o recurso.

Assim, a LDO municipal, enquanto norma do ente recebedor, não deve definir ou conceituar transferências voluntárias a partir da ótica de quem recebe, mas sim fixar os critérios e exigências que devem ser observados por aquele que pretender ser beneficiado com o repasse, conforme impõe o art. 25 da LRF e a boa técnica legislativa.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ
Macaé Capital do Petróleo
Lei Estadual nº 6081 de 21.11.2011

Ainda que o conteúdo conceitual esteja parcialmente preservado, **a forma redacional pode induzir a erro e prejudicar a correta aplicação dos critérios legais**, especialmente ao se vincular a obrigações impostas pela LRF ao ente que transfere (e não ao que recebe).

Recomenda-se a modificação da redação do art. 41 do projeto de lei, de modo a assegurar sua conformidade com o disposto no caput do art. 25 da Lei Complementar nº 101/2000, que define as transferências voluntárias sob a perspectiva do ente transferidor, e não do ente recebedor.

➤ **Art. 42:** Embora o conteúdo esteja substancialmente alinhado à Lei de Responsabilidade Fiscal, **recomenda-se** que a redação do caput do art. 42 **explicit**e que as exigências se referem à **realização de repasses de recursos por parte do Município de Macaé a outros entes da Federação**, conforme a definição de “transferência voluntária” do caput do art. 25 da LRF. Cita-se a título de exemplo:

Art. 42. A realização de transferências voluntárias pelo Município de Macaé a outros entes da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, observará as seguintes exigências, sem prejuízo de outras previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias ou em normas específicas.

CAPÍTULO XI: METAS E RISCOS FISCAIS

O Capítulo “Anexos”, ainda que inserido no Bloco 2 (Conteúdo), será analisado na sequência, no Bloco 3 (Anexos), a fim de garantir a sequência lógica de avaliação.

BLOCO 3. ANEXOS DA LDO (METAS E RISCOS FISCAIS)

1. ANEXO DE METAS FISCAIS

Nos termos do art. 4º, §§ 1º e 2º da LRF, a LDO deve conter:

- Metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes;



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ
Macaé Capital do Petróleo
Lei Estadual nº 6081 de 21.11.2011

- Avaliação do cumprimento das metas do exercício anterior;
- Comparativo com as fixadas nos três exercícios anteriores;
- Evolução do patrimônio líquido;
- Origem e aplicação dos recursos obtidos com alienação de ativos;
- Avaliação da situação financeira e atuarial dos regimes previdenciários;
- Estimativa e compensação da renúncia de receita;
- Margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

Verifica-se que o Projeto de Lei nº 015/2025 apresenta os demonstrativos exigidos por meio dos Anexos de Metas Fiscais I a VII, que discriminam os itens listados acima.

1.1. Limites da Análise Jurídica – Competência Técnica Complementar

Ressalte-se que a avaliação técnica e metodológica dos dados constantes no Anexo de Metas Fiscais, tais como projeções de receitas e despesas, cálculo do resultado primário, patrimônio líquido, avaliação atuarial do RPPS e indicadores fiscais, demanda conhecimento técnico especializado nas áreas contábil, financeira e atuarial.

Tais elementos são de competência de profissionais habilitados, especialmente os servidores das áreas de planejamento, contabilidade pública e controle interno, nos termos do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF/STN) e das normas do Conselho Federal de Contabilidade (CFC).

Este parecer jurídico limita-se à **análise da conformidade formal e legal** do conteúdo apresentado, com fundamento na Constituição Federal, na LRF e nas normas gerais de direito financeiro, **sem adentrar no mérito técnico-contábil dos dados e projeções constantes**.

Recomenda-se, portanto, que a **Comissão de Finanças, Orçamento, Planejamento e Tributação** solicite manifestação técnica complementar dos setores responsáveis pela contabilidade e pelo controle interno desta Casa Legislativa. Tal medida encontra respaldo no art. 35, inciso IV, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Macaé:

*Art. 35. No exercício de suas atribuições, as Comissões Permanentes poderão:
IV - solicitar ao Presidente da Câmara, o concurso de assessoria especializada, permanente ou temporária, ou a colaboração de servidores habilitados da Câmara para as auxiliarem na realização de seus trabalhos.*



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ
Macaé Capital do Petróleo
Lei Estadual nº 6081 de 21.11.2011

2. ANEXO DE RISCOS FISCAIS

Nos termos do art. 4º, § 3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Diretrizes Orçamentárias deverá conter Anexo de Riscos Fiscais, no qual serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem adotadas caso tais riscos se concretizem:

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

*§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá **Anexo de Riscos Fiscais**, onde serão avaliados os **passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas**, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.*

A finalidade do referido anexo é assegurar a previsibilidade orçamentária e a transparência fiscal, possibilitando à Administração Pública planejar-se diante de eventos incertos que possam impactar a receita ou a despesa do ente federativo.

Sob o aspecto jurídico-formal, verifica-se que o Anexo de Riscos Fiscais integra adequadamente o Projeto de Lei nº 015/2025, atendendo às exigências legais, ao apresentar:

- a identificação dos riscos fiscais e passivos contingentes, como demandas judiciais e discrepâncias de projeções de receita;
- a estimativa do impacto financeiro potencial associado a esses riscos;
- a indicação expressa das medidas de mitigação, notadamente o uso da reserva de contingência e a limitação de despesas discricionárias.

No aspecto material, ressalta-se que a avaliação e a quantificação dos riscos fiscais constituem atribuições de **natureza técnico-contábil**, cabendo sua apuração aos órgãos especializados da Administração. À análise jurídica, por sua vez, compete examinar a legalidade do procedimento adotado, a conformidade formal com os dispositivos legais vigentes e a existência de medidas compatíveis com o ordenamento jurídico para a mitigação dos riscos identificados.

Diante do exposto, esta Assessoria Técnico-Legislativa não identificou irregularidades formais ou jurídicas no Anexo de Riscos Fiscais constante do Projeto de Lei nº 015/2025.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ
Macaé Capital do Petróleo
Lei Estadual nº 6081 de 21.11.2011

Contudo, ressalta-se que a avaliação da suficiência dos valores estimados e da efetividade das medidas mitigadoras apresentadas demanda análise técnica contábil especializada, a qual pode ser solicitada com fundamento no art. 35, inciso IV, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Macaé.

Nesse sentido, **recomenda-se** a atuação conjunta entre esta Assessoria Técnico-Legislativa e a Contabilidade Legislativa, de modo a assegurar suporte técnico qualificado à deliberação parlamentar, em consonância com os princípios da responsabilidade fiscal, da legalidade e da eficiência na gestão dos recursos públicos.

CAPÍTULO XII: DISPOSIÇÕES FINAIS

➤ **Art. 48** dispõe que: *“O Poder Executivo **poderá** estabelecer, através de Decreto, sistema de controle de custos e de verificação das ações de governo(...).”*

A redação do dispositivo sugere **caráter facultativo** à implementação de sistema de controle de custos, ao empregar o verbo "poderá", conferindo margem discricionária ao Poder Executivo quanto à sua adoção.

A matéria tratada no art. 48 está disciplinada, com **força obrigatória**, no art. 50, § 3º da Lei Complementar nº 101/2000: *“§ 3º A Administração Pública **manterá** sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.”*

Além da obrigatoriedade prevista no art. 50, § 3º da Lei de Responsabilidade Fiscal, destaca-se que a manutenção de sistema de custos e verificação das ações de governo está em consonância com o disposto no art. 165, § 16 da Constituição Federal de 1988, que determina que as leis orçamentárias observem, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas (CF, art. 37, § 16).



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ
Macaé Capital do Petróleo
Lei Estadual nº 6081 de 21.11.2011

Trata-se, portanto, de instrumento fundamental para garantir a racionalidade na alocação de recursos, a governança fiscal responsiva e o alinhamento entre planejamento, orçamento e resultados, nos termos da EC nº 109/2021.

O uso do termo "poderá", portanto, mostra-se incompatível com o ordenamento vigente, pois pode transmitir a falsa impressão de que a instituição do sistema seria opcional, contrariando o comando **imperativo** contido na LRF e na CF/1988.

Recomenda-se a revisão da redação do art. 48 do Projeto de Lei nº 015/2025, com a substituição da expressão "poderá estabelecer" por "estabelecerá", a fim de conferir clareza quanto à obrigatoriedade da implementação do sistema de controle de custos e de verificação das ações de governo, nos termos do art. 50, § 3º, da Lei Complementar nº 101/2000 e em conformidade com o art. 165, § 16, da Constituição Federal de 1988.

➤ **Art. 52** dispõe que:

*O Poder Executivo poderá encaminhar projeto de lei do Poder Legislativo visando à sua adequação, no que tange a **Estrutura Administrativa e Operacional**, inclusive com a criação ou desmembramento de Secretarias, objetivando se ajustar aos novos dispositivos normativos, em especial os da Lei Complementar nº 101/2000, que impõe metodologia e procedimentos complexos de planejamento e de gestão para os entes públicos, desde que satisfeitos os dispositivos descritos da Lei Orgânica Municipal e demais normas que regulem a matéria.*

Além do art. 2º da Constituição Federal de 1988 consagrar o princípio da independência e harmonia entre os Poderes, o art. 57 da Lei Orgânica do Município de Macaé confere à Câmara Municipal a competência para dispor, em seu Regimento Interno, sobre sua organização, funcionamento, provimento de cargos, serviços e administração interna.

Art. 57. À Câmara Municipal, observado o disposto nesta Lei, compete elaborar seu Regimento Interno, dispondo sobre sua organização, poder de polícia, provimento de cargos e de seus serviços.

(...)

VIII - todo e qualquer assunto de sua administração interna.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ
Macaé Capital do Petróleo
Lei Estadual nº 6081 de 21.11.2011

O art. 74, II, da mesma Lei Orgânica estabelece que compete exclusivamente à Mesa da Câmara a iniciativa de leis que tratem da organização dos serviços administrativos da própria Casa Legislativa, incluindo a criação, extinção e fixação de remuneração de seus cargos.

Art. 74. Compete exclusivamente à Mesa da Câmara a iniciativa e promulgação das leis que disponham sobre:

(...)

II – organização dos serviços administrativos da Câmara, criação, extinção de seus cargos, empregos, funções e fixação da respectiva remuneração.”

Diante disso, **recomenda-se** a adequação da redação do art. 52, a fim de garantir conformidade com os dispositivos legais e constitucionais que regem a autonomia dos Poderes e a competência normativa da Câmara. Sugere-se como redação alternativa, a fim de contribuir para o aperfeiçoamento técnico e legislativo do Projeto de Lei em exame:

Art. 52. O Poder Executivo e o Poder Legislativo poderão encaminhar, cada um no âmbito de sua competência, projeto de lei visando à adequação de suas respectivas estruturas administrativas e operacionais, inclusive com a criação ou desmembramento de órgãos, observando-se os dispositivos da Lei Complementar nº 101/2000, da Lei Orgânica do Município de Macaé e demais normas correlatas

➤ **Art. 55:** Estabelece as condições para apresentação de **emendas** ao Projeto de Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2026 e para os projetos de lei que venham a modificá-lo, exigindo:

I – serem compatíveis com os programas e objetivos do Plano Plurianual 2026/2029 e suas alterações posteriores, com as diretrizes, disposições, prioridades e metas do referido Plano;

II – indicarem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa.

Embora o inciso I, do art. 55, esteja em consonância com a exigência constitucional de compatibilidade com o Plano Plurianual, não há menção à necessidade de compatibilidade também com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, exigência esta expressamente prevista no art. 166, § 3º, inciso I, da Constituição Federal de 1988, que determina:



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ
Macaé Capital do Petróleo
Lei Estadual nº 6081 de 21.11.2011

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

(...)

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

A omissão da referência à **LDO** no inciso I do art. 55 representa, portanto, **incompletude normativa**, podendo comprometer a segurança jurídica e a observância plena da Constituição Federal, especialmente diante da função da LDO como elo entre o PPA e a LOA, orientando a elaboração e execução orçamentária no exercício correspondente.

Recomenda-se a adequação da redação do inciso I do art. 55 para incluir expressamente a compatibilidade com a LDO, assegurando alinhamento pleno com a norma constitucional.

➤ **Art. 60** trata das **emendas orçamentárias em caráter impositivo**, dispondo que:

*As emendas orçamentárias em caráter impositivo, aprovadas pela Câmara Municipal de Macaé, devem ser destinadas à **saúde, educação, infraestrutura e saneamento básico** e não ultrapassar o percentual de 2% (dois por cento) da previsão de arrecadação, excluídas as despesas referentes ao custeio de pessoal e encargos, nos termos do art. 122-B da Lei Orgânica Municipal, incluídas pela Emenda nº 71/2013*

Sob o aspecto da **legislação local**, o dispositivo encontra-se em conformidade com o art. 122-B da Lei Orgânica do Município de Macaé, respeitando os limites e as áreas temáticas de destinação das emendas.

Contudo, ao se confrontar o referido dispositivo com o art. 166, § 9º da Constituição Federal de 1988, nota-se importante divergência de redação e conteúdo. O dispositivo constitucional determina que:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

(...)

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ
Macaé Capital do Petróleo
Lei Estadual nº 6081 de 21.11.2011

do encaminhamento do projeto, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

Dessa forma, verifica-se que:

1. O art. 60 do projeto de lei utiliza como base de cálculo a **previsão da arrecadação**, enquanto a norma constitucional adota a **receita corrente líquida (RCL) do exercício anterior**;
2. Não há previsão, no texto municipal, da **destinação mínima de 50% das emendas para ações e serviços públicos de saúde**, como exige a Constituição Federal.

Embora as regras do art. 166, § 9º da CF/1988 se apliquem diretamente à União, é entendimento consolidado que os municípios devem observar o **princípio da simetria federativa**, especialmente ao adotar modelos inspirados na estrutura orçamentária federal. O Supremo Tribunal Federal tem reforçado essa diretriz em precedentes sobre a implementação do orçamento impositivo no âmbito dos entes subnacionais.

Recomenda-se que seja promovida, com base em técnica legislativa apropriada, a alteração do **art. 122-B da Lei Orgânica do Município de Macaé**, de modo a compatibilizá-lo com os parâmetros constitucionais e assegurar a plena execução das emendas parlamentares impositivas. Tal medida exige a devida atualização do texto da Lei Orgânica, garantindo coerência normativa e segurança jurídica na aplicação das diretrizes orçamentárias.

➤ **§ 1º do art. 60** dispõe que:

*“As emendas parlamentares impositivas na Lei Orçamentária Anual serão fixadas e executadas na Ação de Governo ‘Emendas Parlamentares Impositivas – EPI’, que poderão ser alocadas em **qualquer** programa e/ou Unidade Orçamentária.”*

O referido parágrafo requer cautela interpretativa, uma vez que, conforme estabelece o caput do próprio art. 60, as emendas parlamentares impositivas aprovadas pela Câmara Municipal de Macaé devem ser destinadas exclusivamente às áreas de **saúde, educação, infraestrutura e saneamento básico**, respeitando-se o limite de 2% da previsão de arrecadação, nos termos do art.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ
Macaé Capital do Petróleo
Lei Estadual nº 6081 de 21.11.2011

122-B da Lei Orgânica Municipal. Dessa forma, qualquer disposição infralegal ou ambígua que sugira destinação diversa pode comprometer a conformidade material da norma e a vinculação temática determinada pelo ordenamento jurídico local.

A redação do § 1º, ao admitir que as emendas possam ser alocadas “*em qualquer programa e/ou Unidade Orçamentária*”, revela-se imprecisa e pode ensejar conflito interpretativo com o comando vinculante estabelecido no caput do art. 60. Tal formulação amplia indevidamente o escopo de aplicação das emendas impositivas, permitindo, em tese, sua destinação a áreas não contempladas expressamente, como saúde, educação, infraestrutura e saneamento básico, contrariando, assim, a finalidade legal prevista no art. 122-B da Lei Orgânica Municipal.

Recomenda-se, portanto, o aperfeiçoamento da redação do § 1º do art. 60 para assegurar a conformidade com o princípio da legalidade orçamentária, a segurança jurídica e a vinculação temática das emendas parlamentares, sugerindo como redação:

“§ 1º As emendas parlamentares impositivas na Lei Orçamentária Anual serão fixadas e executadas na Ação de Governo ‘Emendas Parlamentares Impositivas – EPI’, devendo ser alocadas exclusivamente em programas ou Unidades Orçamentárias vinculadas às áreas de saúde, educação, infraestrutura e saneamento básico, conforme previsto no caput deste artigo.”

➤ **Art. 61.** “*Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário*”

A redação do art. 61 apresenta dois aspectos que merecem atenção à luz da legislação aplicável à técnica legislativa:

1. Quanto à cláusula de vigência: O art. 8º da Lei Complementar nº 95/1998, que trata da elaboração, redação e alteração das leis, estabelece que a vigência deve ser indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para conhecimento público, reservando-se a fórmula “entra em vigor na data de sua publicação” apenas para leis de pequena repercussão.
2. Quanto à cláusula de revogação: O art. 9º da Lei Complementar nº 95/1998 dispõe que sempre que possível, as normas ou dispositivos revogados devem ser expressamente



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ
Macaé Capital do Petróleo
Lei Estadual nº 6081 de 21.11.2011

enumerados, evitando cláusulas genéricas que dificultam o controle e a consolidação normativa.

Adicionalmente, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), em seu art. 2º, §1º, prevê que a revogação de uma norma se dá expressamente ou por incompatibilidade com norma posterior.

No entanto, esta cláusula geral de revogação prevista na LINDB se destina **aos intérpretes e aplicadores do Direito**, servindo como critério hermenêutico para dirimir conflitos aparentes entre normas, como esclarece Maria Helena Diniz, a sua “*vigência e eficácia, suas dimensões espaciotemporais, assinalando suas projeções nas situações conflitivas de ordenamentos jurídicos nacionais e alienígenas, evidenciando os respectivos elementos de conexão,*” não se confundindo com a **técnica legislativa** exigida no processo formal de elaboração das leis.

Assim sendo, a cláusula “**revogam-se as disposições em contrário**” é juridicamente válida, mas não adota a melhor técnica legislativa, pois é vaga e dificulta o controle normativo.

VI. CONCLUSÃO

Diante do exposto, apresentam-se as considerações jurídicas reputadas relevantes quanto ao conteúdo do **Projeto de Lei nº 015/2025**, destacando-se os principais pontos de atenção, recomendações e sugestões de aperfeiçoamento normativo.

As observações foram devidamente fundamentadas na análise técnico-jurídica, com vistas a subsidiar a deliberação parlamentar, assegurar a conformidade legal da proposta e contribuir para o aprimoramento dos instrumentos de planejamento orçamentário do Município de Macaé.

30



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ
Macaé Capital do Petróleo
Lei Estadual nº 6081 de 21.11.2011

Ressalta-se que esta instrução tem **caráter meramente opinativo**, cabendo à Comissão Permanente de Constituição, Justiça, Redação e Garantias Fundamentais (art. 26 do R.I.) e à Comissão Permanente de Finança, Orçamento, Planejamento e Tributação, (art. 27 do R.I.) a apreciação da matéria e apresentação de Parecer conclusivo e a análise do mérito do presente projeto ao Plenário desta Casa.

Macaé, 18 de junho de 2025.


Ellen de Abreu Nascimento

Mestre em Direito / Políticas Públicas
Consultora Jurídica – OAB RJ: 177.903
Mat.4687-6