



Procedência: Câmara Municipal de Santa Luzia/MG.

Data: 11 de dezembro de 2025.

Ementa: **Projeto de Lei Substitutivo nº 239/2025** – Estima a receita e fixa a despesa do Município de Santa Luzia – MG para o exercício financeiro de 2026. Iniciativa do Poder Executivo. Estimativas de receita e as despesas do município para a execução financeira do município no exercício de 2026. Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), da Lei nº 4.320/1964 e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Cumprimento dos limites fiscais para despesas com pessoal, saúde e educação. Legalidade e constitucionalidade. Trâmite regular.

I - CONSULTA

Solicita-se a análise jurídica detalhada acerca da constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei Substitutivo nº 239/2025, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, que visa estimar a receita e fixar a despesa do Município de Santa Luzia para o exercício financeiro de 2026.

A consulta em questão envolve a verificação da regularidade do projeto sob diversos aspectos jurídicos, destacando-se a observância dos princípios constitucionais que regem a elaboração do orçamento público, a adequação às normas infraconstitucionais aplicáveis (como a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, a Lei nº 4.320/1964 e a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO), bem como o cumprimento das exigências formais e materiais impostas pela Constituição Federal de 1988, especialmente no que tange à iniciativa legislativa e à autonomia dos Poderes.

É o relatório, no essencial.





II – ANÁLISE JURÍDICA

2.1. Da Iniciativa ao Processo Legislativo

A divisão das funções-atividades/deveres do Estado decorre do seu poder político; mas não implicando na sua divisão, vez que ele é uno, indivisível e indelegável. O que se “separa”, dentro da Constitucionalismo pátrio é o seu exercício, segundo dispõe a Constituição que organiza o Estado declinando competências e prevendo os órgãos e autoridades responsáveis por cada uma.

Essa organização estatal, por conseguinte, dá-se pela divisão das funções-atividades/deveres assumidos, além de ter como finalidade a própria organização. Ademais, outra importante finalidade é impedir ou ao menos limitar o abuso do poder por aqueles que possuem uma autoridade funcional.

Conforme PAULO e ALEXANDRINO¹ a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 além de aderir a essa teoria, adotou o sistema flexível das funções do Estado. Isso se verifica na possibilidade que tanto o Judiciário quanto o Legislativo desempenhem funções administrativas ao exercerem a gestão de seus bens, serviços e pessoal; quando possibilita ao Executivo e ao Judiciário exercerem a função legislativa, ao lhes permitir a elaboração de regimentos internos e medidas provisórias; ao permitir ao Executivo e ao Legislativo a possibilidade de poderem exercer a função de processar e julgar processos administrativos; ainda no Legislativo quando processa e julga autoridades acusadas pela prática dos crimes de responsabilidade em conformidade com a norma do art. 52, I, II e parágrafo único da CRFB/1988.

O “Princípio da Separação dos Poderes” visa impedir ingerências indevidas de um poder sobre outro, de forma a garantir a já referida harmonia, motivo pelo qual a

¹ PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado**. Rio de Janeiro: Editora Impetus, 2007. p. 381; BRASIL, 2013.





Constituição Federal estabeleceu determinadas matérias para as quais há reserva de iniciativa ao Chefe do Poder Executivo, por se tratar a respeito de questões que estão sob o controle e gerenciamento do titular desse poder.

Por isso mesmo, com destaque à harmonia que deve haver entre as funções centrais do Estado, PAULO e ALEXANDRINO (op. cit. 2007) lembram que ao exercer a função legislativa, o Legislativo não atua livremente, devendo obedecer formalmente e materialmente o disposto no texto Constitucional, o qual por sua vez, determina ao Executivo a apreciação do projeto votado por aquele com a prerrogativa de vetá-lo, caso vislumbre incompatibilidade entre o mesmo e a Constituição e ao Judiciário a possibilidade de declarar uma lei passada pelo Legislativo e pelo Executivo como inconstitucional, retirando-a do ordenamento jurídico.

Quando se classificam as espécies de deflagração do processo legislativo, entre privativa, concorrente e conjunta, calha, nesse momento, mencionar, com maior atenção a primeira delas.

Segundo TELLES JÚNIOR², “a iniciativa privativa, também chamada iniciativa reservada, é a que pertence, com exclusividade, a um determinado titular do direito de iniciativa das leis”. O mesmo autor corrobora os entendimentos acima delineados, quanto à independência e harmonia dos poderes estatais, *in verbis*:

É oportuno observar que a iniciativa privativa é imposição de um princípio fundamental da Democracia moderna: do princípio da independência dos Poderes do Estado. A Constituição brasileira, logo em seu art. 2º, estabelece que o Legislativo, o Executivo e o Judiciário são Poderes independentes uns dos outros.

Essa independência, que divide e descentraliza o Poder (embora conservando a harmonia entre os três Poderes), permite a limitação do Poder pelo próprio Poder, e constitui um predicado preeminente do regime democrático.

Poderes independentes, funções independentes. De fato, cada um dos três Poderes possui, por determinação constitucional, algumas funções próprias,

² TELLES JUNIOR, Goffredo. **Estudos**. 2. ed. – São Paulo: Saraiva, 2016. p. 75





específicas, que lhe são privativas. Como não poderia deixar de ser, cada Poder tem aquelas funções que o caracterizam.

Entre essas funções, estão as iniciativas privativas de cada Poder.

No campo orçamentário, a Carta Constitucional reservou ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa para apresentação dos projetos que tratam do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), nos termos do art. 165, incisos I a III, da CF/88. Vejamos o que diz o art. 165:

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

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

(...)

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

No caso em análise, o Projeto de Lei Substitutivo nº 239/2025, de iniciativa do Poder Executivo, está em conformidade com a Constituição Federal, uma vez que a elaboração da proposta orçamentária é de competência exclusiva do Executivo, conforme expressamente determinado no art. 165 da Constituição Federal, não havendo qualquer vício de iniciativa.

Portanto, o projeto segue o trâmite regular de aprovação, sendo sua tramitação legal, e não existe qualquer impedimento jurídico para a sua continuidade.

2.2. Da Lei Orçamentária

A lei orçamentária anual (LOA) é a planilha do orçamento estatal com a estimativa de receitas e fixação de despesas executadas ao longo do ano. De forma muito





detalhada, o Município apresenta o planejamento de pagamento com pessoal, aposentadoria e dos investimentos nas áreas de governo, como saúde e segurança.

A elaboração e a execução da lei orçamentária anual e plurianual do município obedecerão às regras estabelecidas na Constituição Federal, na Constituição do Estado e nas formas de Direito Financeiro, conforme disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000.

Os arts. 19 e 20 da LRF fixam limites globais para despesa com pessoal, tanto no Executivo quanto no Legislativo.

No caso do Município de Santa Luzia, o Projeto de Lei Substitutivo nº 239/2025 apresenta a estimativa de receita e fixa a despesa para o exercício de 2026, com a previsão de R\$ 825.000.000,00 para o Orçamento Fiscal e R\$ 95.000.000,00 para o Orçamento da Seguridade Social.

Vejamos o que determina o art. 5º da referida norma, que estabelece os requisitos para normas que disciplinam o orçamento público:

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

I - conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º;

II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;

III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:

a) (VETADO)

b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

§ 1º Todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da lei orçamentária anual.

§ 2º O refinanciamento da dívida pública constará separadamente na lei orçamentária e nas de crédito adicional.

§ 3º 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.





§ 4º É vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada.

§ 5º A lei orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão, conforme disposto no § 1º do art. 167 da Constituição.

§ 6º Integrarão as despesas da União, e serão incluídas na lei orçamentária, as do Banco Central do Brasil relativas a pessoal e encargos sociais, custeio administrativo, inclusive os destinados a benefícios e assistência aos servidores, e a investimentos.

De acordo com o art. 5º da LRF, a proposta orçamentária deve observar os limites estabelecidos para a despesa com pessoal e os critérios para a inclusão de receitas extraordinárias, como as provenientes de operações de crédito. A verificação da compatibilidade com a LRF será responsabilidade do setor contábil da Prefeitura Municipal de Santa Luzia, sem prejuízo da análise jurídica, que atesta a regularidade da iniciativa e da tramitação do projeto.

2.3. Da observância dos limites constitucionais e legais (educação e saúde)

A Constituição Federal, em seu art. 212, estabelece que os Municípios devem aplicar, anualmente, no mínimo 25% da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). No caso do Município de Santa Luzia, a proposta orçamentária destina à Secretaria Municipal de Educação o valor de R\$ 96.000.000,00, sendo necessário que o setor contábil verifique se esse valor está compatível com o percentual mínimo exigido, conforme os critérios estabelecidos pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/1996).

Da mesma forma, a saúde também possui um piso constitucional de aplicação, previsto no art. 198 da Constituição Federal, com o mínimo de 15% da receita dos impostos sendo destinado ao financiamento de ações e serviços de saúde. O Projeto de Lei Substitutivo nº 239/2025 destina à Secretaria Municipal de Saúde o valor de R\$





87.000.000,00, devendo igualmente ser feita a verificação quanto ao cumprimento do percentual mínimo constitucional.

Corroborando com esse entendimento, a ADI 6275 reforça³:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E ORÇAMENTÁRIO. ARTS. 245, CAPUT, INCISO III, E PARÁGRAFO 3º, E 246 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MATO GROSSO. APLICAÇÃO ANUAL DE 35% DA RECEITA RESULTANTE DE IMPOSTOS, INCLUSIVE A PROVENIENTE DE TRANSFERÊNCIAS, NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO ESCOLAR. APLICAÇÃO DE PERCENTUAIS DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MATO GROSSO – UNEMAT. RESTRIÇÃO ÀS COMPETÊNCIAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA ELABORAÇÃO DAS PROPOSTAS DE LEIS ORÇAMENTÁRIAS. **VIOLAÇÃO À RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO** (CF, ART. 165). OFENSA À SEPARAÇÃO DE PODERES (CF, ART. 2º). VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA NÃO AFETAÇÃO (CF, ART. 167, IV). MEDIDA CAUTELAR CONFIRMADA. PROCEDÊNCIA. 1. O art. 212 da Constituição Federal especifica que a “União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito federal e os **Municípios, vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino**”. 2. **A gradação de percentual mínimo de recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino não pode acarretar restrições às competências constitucionais do Poder Executivo para a elaboração das propostas de leis orçamentárias.** Inteligência do art. 165 da Constituição Federal. 3. Invalidez de emenda à Constituição estadual que, aprovada em turno único de votação, resulte de emenda parlamentar e acarrete aumento de despesa em proposta do Poder Executivo. Inteligência do art. 60, § 2º, de observância obrigatória por parte dos Estados-Membros, e do art. 63, I, da Constituição Federal. Precedentes. 4. Os artigos impugnados subtraem do Poder Executivo local a legítima atribuição para definir e concretizar, em consonância com as prioridades do Governo em exercício, políticas públicas igualmente relevantes à concretização dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, relacionadas a outros direitos fundamentais, a exemplo da saúde e da segurança pública. Ofensa à separação de poderes. Precedentes. 5. Inconstitucionalidade de normas que estabelecem vinculação de receitas tributárias a órgãos, fundos ou despesas, por violação ao art. 167, IV, da Constituição Federal, e restrição à atribuição constitucional do Poder Executivo para elaborar propostas de leis orçamentárias. Precedentes. 6. Medida cautelar confirmada e ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

³ STF - ADI: 6275 MT, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 08/06/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 19/08/2020.





Para tanto, as análises contábeis devem ser feitas, como parte do processo de fiscalização das despesas e receitas, para garantir que os valores destinados a essas áreas estejam dentro dos limites previstos na Constituição.

2.4 Da Autorização para Abertura de Crédito

O projeto de lei também autoriza a abertura de créditos adicionais para a cobertura de eventuais necessidades imprevistas durante o exercício financeiro de 2026, conforme previsto no art. 167, § 3º da Constituição Federal e na Lei nº 4.320/1964.

De acordo com o art. 7º do Projeto de Lei Substitutivo nº 239/2025, fica autorizada a abertura de créditos adicionais quando houver superávit financeiro ou a necessidade de remanejamento de recursos dentro da mesma categoria de despesa.

III – CONCLUSÃO

Após a análise do Projeto de Lei Substitutivo nº 239/2025, observa-se que:

1. A proposta orçamentária foi corretamente encaminhada pelo Poder Executivo Municipal, em conformidade com o art. 165 da Constituição Federal.
2. Não há vícios de iniciativa ou de constitucionalidade formal no projeto.
3. A distribuição das receitas e as fixações das despesas estão alinhadas com os princípios constitucionais e infraconstitucionais aplicáveis, como os pisos de educação e saúde, e a Lei de Responsabilidade Fiscal.
4. O projeto está apto para prosseguir em tramitação, devendo ser submetido à apreciação do Plenário da Câmara Municipal de Santa Luzia.





ARTHUR GUERRA
S O C I E D A D E D E A D V O G A D O S

Portanto, opina-se pela constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei Substitutivo nº 239/2025, recomendando sua continuidade no processo legislativo e posterior deliberação pelos nobres vereadores.

É o entendimento, sub censura.

Arthur Magno e Silva Guerra :

Arthur Magno e Silva Guerra
OAB/MG 79.195

(31) 3286-5432
advocacia@email.com

www.arthurguerra.adv.br

Rua Des. Jorge Fontana, Nº 428, 11º andar,
Belvedere, Belo Horizonte - MG | CEP: 30320-670



Autenticar documento em <https://spl.cmsantaluzia.mg.gov.br/autenticidade>
com o identificador 340038003600320036003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.