PARECER Nº 493/2025

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo: 14724/2025

Mensagem: 61/2025

Emenda Aditiva: 020/2025

Autoria: Vereador ILDELFONSO TAQUES DE LUCENA FILHO

Assunto: Projeto de Emenda Aditiva ao projeto de Lei nº 334/2025 (processo 14.724/2025), que dispõe sobre a lei de diretrizes orçamentárias para o exercício de 2026, e dá outras providências.

Relator Único

I – RELATÓRIO

Pretende o autor apresentar Emenda Aditiva à Lei de Diretrizes Orçamentárias com a finalidade de fortalecer os mecanismos de transparência, participação social e controle democrático do orçamento público municipal.

Para isso pretende criar uma plataforma digital de orçamento participativo.

Assevera que a adoção de meios digitais para consulta pública proporciona maior abrangência, acessibilidade e efetividade e participação cidadã, especialmente em um cenário de crescente digitalização da administração pública. Além disso, permite que o Poder Executivo conheça, com mais precisão, as demandas regionais e específicas da população, promovendo efetividade e justiça distributiva na alocação dos recursos públicos.

É o relatório.

II – ANÁLISE DA COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A principal finalidade da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO é orientar a elaboração dos orçamentos fiscais, da seguridade social e de investimento do poder público, incluindo o Poder Executivo, Poder Legislativo, empresas públicas e autarquias. Busca sintonizar a Lei Orçamentária Anual - LOA com as diretrizes, objetivos e metas da administração pública estabelecidas no PPA. A LDO é elaborada anualmente e tem como objetivo apontar as prioridades do governo para o próximo ano. Ela orienta a elaboração da Lei Orçamentária

Autenticar documento em https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade
com o identificador 3100320032003100300036003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

Anual, baseando-se no que foi estabelecido pelo Plano Plurianual. Ou seja, é um elo entre esses dois documentos. Pode-se dizer que a LDO serve como um ajuste anual das metas colocadas pelo PPA. Enquanto o PPA é um documento de estratégia, pode-se dizer que a LDO delimita o que é e o que não é possível realizar no ano seguinte.

A emenda aditiva apresentada pelo autor não traz essa finalidade própria da LDO, pois determina ao Poder Executivo que institua plataforma digital destinada ao orçamento participativo, que possui legislação própria – Lei Municipal 5414/2011.

A respeito da tramitação da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e da competência desta Comissão temática estabelece o **Regimento desta Casa**:

> ***Art. 190.*** *Recebidos do Prefeito os projetos de lei relativos às matérias referidas no art. 104 da L.O.M., o Presidente dará conhecimento aos Vereadores, enviando-os, imediatamente, à Comissão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária para recebimento de emendas, nos 20 (vinte) dias seguintes.*
>
> ***Parágrafo único.*** *A Comissão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária pronunciar-se-á em 20 (vinte) dias sobre os projetos e as emendas, findos os quais, com ou sem parecer, a matéria será incluída como item único da Ordem do Dia da primeira sessão desimpedida.*
>
> ***Art. 50. Compete à Comissão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária:***
>
> ***I –*** *opinar em todos os Projetos quanto aos aspectos orçamentários e financeiros, em todas as proposições que couber e, em especial, nas que tratam da legislação orçamentária, compreendendo o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentária, a Lei Orçamentária Anual, os créditos adicionais, e suas alterações;*
>
> *(...);*

Em razão de a emenda acrescer matérias que fogem aos objetivos da Lei de Diretrizes Orçamentárias, entendemos que no mérito não merece prosperar.

CONCLUSÃO

Diante da existência dos vícios apontados, entendemos que o projeto não atende aos preceitos orçamentários estabelecidos pelo nosso ordenamento, merecendo ser rejeitado.

VOTO DA COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

VOTO DO RELATOR PELA REJEIÇÃO

III – ANÁLISE DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO JUSTIÇA E REDAÇÃO

1. DA CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

A emenda é o meio pelo qual se altera a forma ou o conteúdo de um projeto de lei ou qualquer proposição normativa, no todo ou em parte. O poder de emendar projetos de lei tem natureza constitucional, qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa.

Considerada uma proposição acessória à outra, a emenda constitui parte fundamental do poder de legislar, sem ela o Legislativo reduzir-se-ia a um simples ratificador da vontade do titular da iniciativa. Vale destacar que, consoante à doutrina tradicional, o poder de emenda cabe ao parlamentar, vez que aos membros do Poder Legislativo compete a prerrogativa da elaboração de leis.

Assim, pode-se afirmar que o exercício do poder de emenda, pelos parlamentares, em proposições oriundas do Poder Executivo, caracteriza-se como prerrogativa inerente à função legislativa. No entanto, incide sobre essa prerrogativa as restrições decorrentes do texto consitucional bem como a exigência de que as emendas parlamentares sempre guardem relação de pertinência com o objeto da proposição legislativa.

A elaboração do orçamento público é de iniciativa do Poder Executivo, sendo constituído dos projetos de leis relativos ao Plano Plurianual, às Diretrizes Orçamentárias, ao Orçamento Anual encaminhados ao Legislativo para apreciação, nos termos do artigo 165 da **Constituição**, que dispõe:

> *Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:*
>
> *I - o plano plurianual;*
>
> *II - as diretrizes orçamentárias;*
>
> *III - os orçamentos anuais.*

Cada uma dessas leis possui objeto próprio que não se confundem.

O Plano Plurianual - PPA é o documento que traz as diretrizes, objetivos e metas de longo e médio prazo para administração pública. Nele estão previstos as grandes obras públicas e projetos a serem realizadas nos próximos anos. Expressa a visão estratégica da gestão pública.

A Lei das Diretrizes Orçamentárias - LDO é elaborada anualmente e tem como objetivo apontar as prioridades do governo para o próximo ano. Ela orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual, baseando-se no que foi estabelecido pelo Plano Plurianual.

A Lei Orçamentária Anual - LOA é o orçamento anual propriamente dito. Prevê os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos. Todos os gastos do governo

Autenticar documento em https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade
com o identificador 3100320032003100300036003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

para o próximo ano são previstos em detalhe na LOA. Nela é estimada a receita e a fixada as despesas do governo. Prevê quanto o governo deve arrecadar para que os gastos programados possam de fato ser executados.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias é elaborada anualmente e tem como objetivo apontar as prioridades do governo para o próximo ano. Ela orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual, baseando-se no que foi estabelecido pelo Plano Plurianual. Ou seja, é um elo entre esses dois documentos.

A Constituição Federal, estabelece:

> ***Art.*** *165. (...).*
>
> *§ 2º* ***A lei de diretrizes orçamentárias*** *compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.*

Nela deve conter, entre outros tópicos, a previsão de despesas referentes ao plano de carreiras, cargos e salários dos servidores, o controle de custos e avaliação dos resultados dos programas desenvolvidos e as condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas. Pode-se dizer que a LDO serve como um ajuste anual das metas colocadas pelo PPA.

Os critérios para elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias deverão ser necessariamente, os contidos na Constituição Federal na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e na Lei Orgânica do Município, se houver.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias tem as seguintes finalidades: a) Fixar o montante de recursos que o Governo Municipal pretende economizar; b) Traçar regras, vedações e limites para as despesas dos Poderes; c) Autorizar o aumento das despesas com pessoal; d) Regulamentar as transferências a entes públicos e privados; e) Disciplinar o equilíbrio entre as receitas e as despesas; f) Indicar prioridades para os financiamentos.

As emendas apresentadas por parlamentares são o instrumento legítimo e adequado para a sua intervenção em qualquer proposição, entretanto, elas devem ser apresentadas com critérios e observando as regras estabelecidas previamente no Projeto da Lei do Plano Plurianual.

Assim as emendas à LDO não podem ser aprovadas quando incompatíveis com o PPA (CF, artigo 166, parágrafo 4º).

Não se questiona a intenção do parlamentar, conforme demonstrou na justificativa, entretanto, a emenda apresentada destoa das finalidades da LDO. Pretende o autor estabelecer que o Poder Executivo institua plataforma digital de orçamento participativo,

Autenticar documento em https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade
com o identificador 3100320032003100300036003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

com consulta pública por região administrativa, visando à coleta de propostas da população para inclusão no Projeto de Lei Orçamentária Anual.

Ocorre que a **Lei Municipal 5.414/2011**, que dispõe sobre o controle social no processo orçamentário, através de instâncias e instrumentos que permitam o levantamento das demandas sociais e as traduzam em metas de atendimento pelo poder público, prevê o orçamento participativo, nos seguintes termos:

> ***Art. 4º*** *Para garantia da melhor assimilação das informações e otimização do diálogo entre os diferentes partícipes do processo orçamentário a Secretaria Municipal de Gestão deverá proporcionar cursos de capacitação aos integrantes das Coordenadorias Administrativa e Financeira - CAF, aos membros dos Conselhos Regionais do Orçamento Participativo - CROP e às lideranças comunitárias.*

Portanto, o aperfeiçoamento desse instrumento de participação deve ser estabelecido na referida lei e não por meio da Lei das Diretrizes Orçamentárias.

A própria Constituição evidencia que os objetivos, diretrizes e as metas farão parte da lei que instituir as diretrizes orçamentárias. Portanto, as metas, parcelas de resultados, podendo ser qualitativa ou quantitativa que se pretende alcançar no período de vigência da Lei:

Ainda sobre o tema importante mencionar o entendimento de nossos Tribunais a exemplo dos seguintes julgados:

> *EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.* ***LEI ORÇAMENTÁRIA. EMENDAS ADITIVAS E MODIFICATIVAS DO PODER LEGISLATIVO. ELEVAÇÃO DE DESPESAS PÚBLICAS, SEM A INDICAÇÃO SUFICIENTE DE RECURSO.*** *INCOMPATIBILIDADE COM A LEI PLURIANUAL. MEDIDA CAUTELAR CONCEDIDA. A medida cautelar deve ser deferida quando demonstrada a relevância de seus fundamentos e a possibilidade de causar dano de grave ou difícil reparação e ineficácia da futura decisão. (TJMG - Tutela Cautelar Antecedente 1.0000.15.099480-4/001, Relator(a): Des.(a) Paulo Cézar Dias, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 27/07/2016, publicação da súmula em 05/08/2016).*

A emenda apresentada pretende acrescer matérias que fogem aos objetivos da LDO.

2. REGIMENTALIDADE.

O Projeto cumpre as exigências regimentais.

Autenticar documento em https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade
com o identificador 3100320032003100300036003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

3. REDAÇÃO.

Nada a acrescentar neste aspecto.

4. CONCLUSÃO.

O projeto de Emenda não merece prosperar, haja vista, que qualquer aperfeiçoamento relacionado ao orçamento participativo deve ocorrer na Lei Municipal 5414/2011 que prevê e não na LDO.

A propositura não está em sintonia com nosso ordenamento, haja vista que a matéria apresentada foge aos objetivos da LDO.

É o parecer, salvo juízo diferente.

5. VOTO DA CCJR

VOTO DO RELATOR PELA REJEIÇÃO.

Cuiabá-MT, 11 de julho de 2025

Autenticar documento em https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade
com o identificador 3100320032003100300036003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade utilizando o identificador 3100320032003100300036003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Alex Rodrigues** em **14/07/2025 13:55**
Checksum: **691D11F1EFDF7C964CDA7BC134D4A3335A6349AFE854E5B30ED6147D312387A7**