

PARECER Nº 529/2025

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

Processo: 14724/2025

Mensagem: 61/2025

Emenda Aditiva: 043/2025

Autoria: Vereadora MICHELLY ALENCAR

Assunto: EMENDA ADITIVA AO PROJETO DE LEI Nº. 334/2025 (PROCESSO 14724/2025) QUE DISPÕE SOBRE A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA O EXERCÍCIO DE 2026, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Relator Único

I – RELATÓRIO

Afirma a autora que a emenda tem como propósito colaborar com o fortalecimento das políticas públicas no âmbito do município de Cuiabá.

Sustenta que a ampliação da abordagem multidisciplinar no combate à obesidade e na promoção de hábitos saudáveis é uma medida de saúde pública e por isso propõe que o Centro Integrado de Saúde ofereça acompanhamento contínuo, preventivo e educativo, com foco em reeducação alimentar, prática de atividades físicas e suporte emocional.

Que a destinação adequada de recursos públicos possibilita um planejamento mais eficiente das ações governamentais, especialmente nas áreas essenciais para o desenvolvimento humano.

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**



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 pela autora não traz essa finalidade própria da LDO, pois determina ao Poder Executivo que amplie os serviços do Centro Integrado de Saúde, com foco no atendimento multiprofissional voltado ao emagrecimento saudável e à mudança de hábitos de vida com atuação de nutricionistas, psicólogos, educadores físicos e médicos. Repare que não se trata de metas e prioridades, mas impõe uma obrigação ao Executivo, determinando inclusive os profissionais, que atuarão no referido Centro Integrado de Saúde.

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;

(...);

A proposta de LDO encaminhada pelo Poder Executivo já contempla as Metas e Prioridades da Administração Pública Municipal, entre elas as destinadas à Secretaria Municipal de Saúde, que se desdobram em vários programas. Ao observar o Anexo I da propositura encaminhada pelo Executivo é possível constatar que as Metas e Prioridades são estabelecidas constando o Órgão/Unidade/Função/Subfunção/Programa, o Produto, a Unidade Medida e a Meta Física.

Assim, a Emenda apresentada não determinou com exatidão tais informações, não sendo possível identificar qual parte do Anexo I seria emendado. Ademais, pode-se observar que as Metas e Prioridades trazidas pelo Executivo não se traduzem em ações



concretas ou de execução, de forma que entendemos que a Emenda está em dissonância com o Anexo I da propositura.

Ademais, ressalta-se que a emenda apresentada também ensejaria o aumento de despesa com a ampliação da abordagem e exigência de vários profissionais. Ocorre que **emendas parlamentares às leis de natureza orçamentária somente são permitidas caso não aumentem despesas e não afetem o planejamento do Poder Executivo**, conforme se observa dos seguintes julgados abaixo correlacionados:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE MONTENEGRO. LEI 6.639/2019. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS. EMENDAS PARLAMENTARES. ALTERAÇÃO NO ANEXO III – METAS E PRIORIDADES. POSSIBILIDADE DE CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE LEIS ORÇAMENTÁRIAS. **EMENDAS INCOMPATÍVEIS COM O PLANO PLURIANUAL. NÃO OBSERVÂNCIA DA REGRA PREVISTA NO ARTIGO 152, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES.** - Conforme jurisprudência atual do Supremo Tribunal Federal, cabível o controle abstrato de constitucionalidade das normas orçamentárias. Outrossim, o parâmetro de controle apontado na presente ação direta de inconstitucionalidade é o artigo 152 da Constituição do Estado, que estabelece limitação ao poder de emenda aos projetos de leis orçamentárias - O Poder Legislativo Municipal, durante a deliberação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo, aprovou quatro emendas legislativas, promovendo a alteração do Anexo III – Metas e Prioridades – da LDO 2020 - Por meio das Emendas nº 01, nº 02, nº 04 e nº 05/2019 foram criadas ações a serem realizadas pela Administração Municipal. Para tanto, foi empreendida a redução significativa de verbas destinadas a ações do programa de Informática da Secretaria Municipal de Administração, bem como do montante destinado à obra ligada à Secretaria Municipal de Viação e Serviços Urbanos. Tal remanejamento afetou sobremaneira o planejamento do Poder Executivo. Desse modo, as emendas parlamentares impugnadas, com exceção da Emenda nº 05/2019, a qual promoveu uma redução mínima, mostram-se incompatíveis com o Plano Plurianual. Ofensa ao disposto no art. 152, § 3º, da Constituição Estadual, reprodução do art. 166, § 3º, da Carta Federal, bem como ao princípio da separação dos Poderes. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. UNÂNIME.** (TJ-RS - ADI: 02933672620198217000 PORTO ALEGRE, Relator: Guinther Spode, Data de Julgamento: 30/04/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 06/05/2020).*

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Ordinária nº



*2.905, de 21 de agosto de 2015, que "Dispõe sobre as diretrizes para elaboração e execução da Lei Orçamentária Anual de 2016 (LDO), e dá outras providências" – Alegação de vício de iniciativa – Emenda parlamentar que modificou projeto original do Poder Executivo – Possibilidade – **Emendas parlamentares a projeto de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo que são admitidas desde que observadas as limitações de pertinência temática com o projeto e não ensejarem aumento de despesas públicas** – Hipótese em que tais parâmetros foram verificados, inexistindo, ainda, qualquer ofensa ao princípio da separação de poderes – Ação improcedente. (TJ-SP - ADI: 21947946520158260000 SP 2194794-65.2015.8.26.0000, Relator: Luiz Antonio de Godoy, Data de Julgamento: 03/02/2016, Órgão Especial, Data de Publicação: 05/02/2016).*

Dessa maneira, a emenda está imprecisa em relação às Metas e Prioridades trazidas pelo Poder Executivo no Anexo I, além de desfigurar e acarretar aumento de despesa, o que é vedado pelo ordenamento jurídico. Ressalta-se, ademais, que as emendas impositivas são o instrumento pertinente para dar concretude às vontades dos parlamentares para destinação específica de ações a serem realizadas, como a ora tratada.

Diante do exposto, entendemos que **não há possibilidade da referida emenda ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias.**

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 constitucional 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.

(...)

§ 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.

(...)

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. Ou seja, é um elo entre esses dois documentos.

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 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.

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 da parlamentar, conforme demonstrou na justificativa, entretanto, a emenda apresentada destoa das finalidades da LDO, pois determina que o Poder Executivo amplie os serviços do Centro Integrado de Saúde, com foco no atendimento multiprofissional.

A respeito do tema mencionamos o entendimento de nossos Tribunais, conforme 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 César Dias, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 27/07/2016, publicação da súmula em 05/08/2016).

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



2. REGIMENTALIDADE.

O Projeto cumpre as exigências regimentais.

3. REDAÇÃO.

Nada a acrescentar neste aspecto.

4. CONCLUSÃO.

O projeto de Emenda não merece prosperar, haja vista, que trata de tema que foge aos objetivos da lei de diretrizes orçamentárias, haja vista impor obrigações de ordem material ao Poder Executivo.

É o parecer, salvo juízo diferente.

5. VOTO DA CCJR

VOTO DO RELATOR PELA REJEIÇÃO.

Cuiabá-MT, 11 de julho de 2025

