



PROCURADORIA JURÍDICA

PARECER Nº 655

PROJETO DE LEI N° 14.990

PROCESSO N° 5.485

De autoria do **PREFEITO MUNICIPAL (GUSTAVO MARTINELLI)**, o presente projeto de lei fixa o Orçamento Público para o Exercício de 2026, cuja previsão de receita e despesa é estimada em **4.637.191.600,00 (quatro bilhões seiscentos e trinta e sete milhões cento e noventa e um mil e seiscentos reais)**, incluídas as Receitas e Despesas das Autarquias e Fundações instituídas e mantidas pelo Município

A proposição é composta de oito artigos, contém os demonstrativos e anexos estabelecidos pela Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), e se apresenta compatível com o Plano Plurianual para o quadriênio 2026/2029, e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO (Lei nº 10.358, de 03 de julho de 2025).

Consta o parecer da Diretoria Financeira da Casa (Parecer n. 0037/2025) que faz a análise do orçamento sob o prisma técnico (financeiro-contábil) e que remetemos Vossas Excelências.

É o relatório.

I – PRELIMINARMENTE

Em caráter preliminar salientamos que entendemos pertinente a realização de *audiência pública* na fase de elaboração da peça orçamentária, por parte do Poder Executivo, nos termos do parágrafo primeiro, inciso I do art. 48 da LRF, e da LDO/2025 – Lei Municipal nº 10.358 – art. 11 – que fazem previsão nesse sentido.

O presente projeto de lei, após autuado, foi encaminhado à Diretoria Financeira da Casa para análise sob o aspecto financeiro-contábil, em face da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Diretoria Financeira evidencia que o projeto atende a CRB, LRF, LOM, LDO e encontra amparo na Lei que institui as normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle de orçamentos e balanços dos entes federativos.

PARECER:



Para validar visite https://sapl.jundiai.sp.leg.br/conferir_assinatura e informe o código E873-6D88-7CCE-91B7



A análise da propositura nos remete à necessidade de extremar que o presente projeto de lei se insere no denominado “ciclo orçamentário”¹, assim entendido como:

“O ciclo orçamentário é um processo dinâmico e contínuo, com várias etapas articuladas entre si, por meio das quais sucessivos orçamentos são discutidos, elaborados, aprovados, executados, avaliados e julgados. Esse ciclo tem início com a elaboração do Plano Plurianual (PPA) e se encerra com o julgamento da última prestação de contas do Poder Executivo pelo Poder Legislativo.

O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) são as três leis que regem o ciclo orçamentário – são estreitamente ligadas entre si, compatíveis e harmônicas. Elas formam um sistema integrado de planejamento e orçamento, reconhecido na Constituição Federal, que deve ser adotado pelos municípios, pelos estados e pela União.

A elaboração dos projetos de lei do PPA, da LDO e da LOA cabe exclusivamente ao Executivo. Em nenhuma esfera o Poder Legislativo pode propor tais leis. No âmbito municipal, por exemplo, apenas o prefeito pode apresentar à Câmara Municipal os projetos de PPA, LDO e LOA. Os vereadores não apresentam tais projetos, mas podem modificá-los por meio de emendas quando estes são enviados ao Legislativo para discussão e votação.” (“Orçamento público: entenda como é definido”, <http://www.politize.com.br/orcamento-publico-como-e-definido/>, acesso aos 10/10/2017)

Não se pode olvidar, portanto, que o PPA orienta a LDO e a LDO orienta a Lei Orçamentária Anual, não podendo haver inversão nessa ordem. Porém, por força da Emenda à Lei Orgânica de Jundiaí nº 71, de 28 de junho de 2017 - § 1º do inc. XXXIII do art. 72 -, há previsão expressa no sentido de que, excepcionalmente, no primeiro ano de mandato, o detalhamento das metas, inclusive as relativas ao Plano de Metas de Governo a que se refere o art. 73-A da LOJ, e prioridades para o exercício financeiro do ano subsequente, será estabelecido no projeto de lei relativo ao Plano Plurianual. Entretanto, tratando-se da peça orçamentária relativa ao terceiro ano de governo, esta se deu sob a égide da orientação do PPA e da LDO, e portanto, está adequada à legislação vigente.

Posto isso, o presente projeto de orçamento público encontra respaldo na Lei Municipal n. 10.358/25 (LDO) e ao Plano Plurianual 2026-2029 (PL 14.949/2025).

¹ As leis orçamentárias são consideradas leis de meio ou leis-instrumento para que a Administração Pública possa atuar. Neste sentido: NADAL, Fábio. *Direito Financeiro Simplificado*. São Paulo: Impactus. 2008, página 129.





Assim, podemos afirmar que o projeto em tela atende as disposições contidas no § 5º do art. 165 da Constituição Federal, combinado com os arts. 72 e 129 da LOM, e também ao disposto nas Portarias Interministeriais STN nº 163, de 4 de maio de 2001 e suas alterações/anexos, que dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e dá outras providências² e na Relação das Metas e Prioridades previstas na LDO.

Art. 72 - (...)

XXXIII – enviar à Câmara Municipal os seguintes projetos de lei nos respectivos prazos: (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica n.º 71, de 28 de junho de 2017)

a) plano plurianual: até 31 de agosto do primeiro ano de mandato; (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica n.º 71, de 28 de junho de 2017)

b) diretrizes orçamentárias: até 15 de abril de cada ano; (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica n.º 71, de 28 de junho de 2017)

c) orçamento anual: até 30 de setembro de cada ano; (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica n.º 71, de 28 de junho de 2017)

Cabe alertar para os prazos de aprovação das leis orçamentárias, previstos no art. 131, da LOM:

Art. 131. Os projetos de lei relativos ao orçamento anual, ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e aos créditos adicionais serão apreciados pela Câmara Municipal, na forma do seu Regimento Interno.

§ 1º. Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Prefeito à Câmara Municipal, obedecidos os critérios estabelecidos nesta Lei Orgânica, e devolvidos para sanção nos seguintes prazos: (Redação dada e incisos e alíneas acrescidos pela Emenda à Lei Orgânica n.º 65, de 13 de maio de 2015)

*I – **plano plurianual e orçamento anual:** até o encerramento da sessão legislativa;*

*II – **diretrizes orçamentárias:** até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa, nos termos do art. 36, I, desta Lei*

²<https://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3481-portaria-interministerial-n%C2%BA-163-de-04-de-maio-de-2001#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20normas%20gerais%20de,Munic%C3%Adpios%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias.>, acesso aos 07/10/2020.





Orgânica. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica n.º 71, de 28 de junho de 2017)

À luz do art. 176, § 2º, do RI, outrossim, a lei orçamentária deverá ser votada até o encerramento da sessão legislativa, sob pena da Câmara não entrar em recesso até sua votação final:

Art. 176 - (...)

§ 2º . A Câmara funcionará, se necessário, em sessões extraordinárias, de modo que o orçamento esteja concluído até o encerramento da sessão legislativa. Caso tal não ocorra, a Câmara não entrará em recesso até sua votação final.

Assim, podemos afirmar que o projeto em tela atende as disposições contidas no § 5º do art. 165 da Constituição Federal, combinado com os arts. 72 e 129 da LOM, e também ao disposto nas e suas alterações/anexos, que dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e dá outras providências³ e na Relação das Metas e Prioridades previstas na LDO.

II – DO PROJETO

1. A proposição encontra-se revestida das formalidades legais dispostas na Constituição da República (artigo 165 e seguintes), na Lei Orgânica de Jundiaí (artigo 128 e seguintes), e disposições aplicáveis à espécie, conforme consta da justificativa de fls., e portanto, apta a tramitar pela Casa, observadas as disposições regimentais pertinentes (artigos. 171 a 178, R.I.).

1.1. Sobre as nuances desta peça orçamentária assim se pronunciam os especialistas:

“A Lei Orçamentária Anual – LOA – compreende o orçamento fiscal referente aos Poderes Municipais, aos seus fundos órgãos e entidades da Administração direta e indireta; o orçamento de investimentos das empresas em que o Poder Público Municipal de forma direta ou indireta, detenha a maioria do capital social com direito a voto; o orçamento da seguridade social, incluindo as entidades e órgãos a ela vinculados, assim como dispõe o artigo 165, §5º, da Constituição.

³<https://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3481-portaria-interministerial-n%C2%BA-163-de-04-de-maio-de-2001#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20normas%20gerais%20de,Munic%C3%Adpios%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A1ncias.>, acesso aos 07/10/2020.





O projeto de LOA deve ser elaborado de acordo com as normas constitucionais pertinentes, compatibilizando com o PPA; LDO; Lei de Responsabilidade Fiscal; Lei nº 4.320/64, assim como a Lei Orgânica do Município. A iniciativa e a elaboração do projeto de LOA cabem privativamente ao Chefe do Poder Executivo, devendo ser enviado no prazo estipulado pela Lei Orgânica Municipal.

Deve ser estimada a receita e fixada a despesa, podendo ainda conter disposições que autorizem a abertura de créditos suplementares e operações de crédito por antecipação de receita.

Nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, a LOA conterá: anexo demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do Anexo de Metas Fiscais; demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrentes de eventuais isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia; medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado; reserva de contingência, destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

Devem integrar o projeto quadros demonstrativos da receita e despesa, segundo as categorias econômicas; discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação; das dotações por órgãos do governo e da Administração.

A LOA, conforme disposto no artigo 167, §1º, da CRFB/88, não pode consignar dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro, salvo se estiver previsto no plano plurianual ou em lei que autorize sua inclusão. Também é defeso consignar crédito com dotação imprecisa ou ilimitada.”

(COELHO, Ana Lúcia. *Limites ao poder de emenda nas leis orçamentárias no âmbito municipal*, In: https://jus.com.br/artigos/48647/limites-ao-poder-de-emenda-nas-leis-orcamentarias-no-ambito-municipal#google_vignette, acesso aos 06/10/2025).

2. De se observar que a **Comissão Mista** (integrada por membros das Comissões de Justiça e Redação e de Finanças e Orçamento) de que trata o art. 171, § 1º do Regimento Interno, tem atuação de relevo na tramitação da matéria, eis que somente a esse órgão colegiado poderão ser ofertadas emendas (art. 171, § 2º, R.I.), em número máximo de 10 (dez) por vereador. O pronunciamento da Comissão sobre as emendas será conclusivo, salvo se 2/3 (dois terços) da Câmara requerer a votação em Plenário da emenda rejeitada na Comissão (art. 171, § 3º R.I.).





Art. 171 - (...)

§ 1º . Instruídas com o parecer da Consultoria Jurídica, as propostas serão encaminhadas a uma comissão mista de Vereadores, integrada pelos membros das Comissões de Justiça e Redação e Economia, Finanças e Orçamento, para examinar os projetos e sobre eles emitir parecer, no prazo de 45 dias.

§ 2º . As emendas, em número máximo de 10 (dez) por vereador, só poderão ser oferecidas na comissão mista.

§ 3º . A emenda não acolhida na comissão mista considerar-se-á rejeitada pela Câmara Municipal, salvo se dois terços dos membros desta requererem sua votação em Plenário

2.1. O Supremo Tribunal Federal na ADI nº 973-7/AP destacou que “ ***o poder de emendar – que não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis – qualifica-se como prerrogativa deferida aos parlamentares, que se sujeitam, no entanto, quanto ao seu exercício, às restrições impostas, em ‘numerus clausus’, pela Constituição Federal***”.

3. Logo, as emendas ao projeto de lei do orçamento somente poderão ser aprovadas caso sejam compatíveis com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, nos termos do art. 166, § 3º, I, da CF/88, c/c o art. 131, § 3º, letra “a” da LOM, indicando os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesas, excluídas as emendas que incidam sobre dotações de pessoal e seus encargos, serviços da dívida, e transferências tributárias constitucionais. Informamos ainda, que por se tratar de verbas vinculadas constitucionalmente, as verbas destinadas à Educação e à Saúde (verbas “carimbadas”) não poderão ser emendadas para menor, por força de limite constitucional. Todavia, poderão receber emendas para aumentá-las, desde que obedecidas as regras constitucionais. Poderão ainda ser ofertadas emendas que sejam relacionadas com correção de erros ou omissões, ou com os dispositivos do texto do projeto de lei (art. 166, § 3º, incisos e letras da Constituição Federal c/c o art. 131, § 3º, letras e números da Lei Orgânica do Município de Jundiaí). Esta Consultoria assevera que, por força da Lei de Diretrizes Orçamentárias, não se admite que a proposta orçamentária para o exercício de 2026 fique alijada de critério de correção, se o caso. O mesmo se pode dizer com relação ao percentual para abertura de créditos adicionais suplementares (art. 4º do projeto) que não poderá ser simplesmente suprimido, mas, se for o caso, aumentado ou diminuído, observando-se, no que couber, o disposto na LDO, e os princípios constitucionais da razoabilidade e da proporcionalidade.





4. Consta no projeto a autorização do art. 4º da proposta, para realização de abertura de créditos adicionais e operações de crédito por antecipação de receita⁴ (cf. Artigo 7º, da Lei 4320/64⁵), até o limite de 10% (dez por cento) do total da despesa fixada no projetado art. 1º, cumpre esclarecer que a previsão é constitucional e legal, conforme o art. 165, § 8º da C.F.⁶, c/c o art. 129, § 2º da LOM⁷.

4.1. Aqui fazemos uma observação no sentido de que o percentual foi majorado para 6,00% (seis por cento) do total da despesa fixada no projetado art. 1º. Em orçamentos anteriores o percentual era estabelecido em 10%. Isto importa em maior poder de manipulação do orçamento.

4.2. Volvendo ao tema, observamos que o disposto no artigo 4º está em consonância com a Lei Complementar Federal nº 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal – e com a Lei Federal 4.320/64, que institui normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos da União, dos Estados, **dos Municípios** e do Distrito Federal. De se acrescentar, ainda, que o art. 167, inc. V, da Carta da Nação, c/c o art. 132, inc. V, da Carta de Jundiaí, veda a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa, ou “ad referendum”, e sem indicação dos recursos correspondentes. Conforme já dito, a Diretoria Financeira da Casa, informa através de seu parecer que o projeto de lei, sob o aspecto financeiro/contábil, área de sua análise, se encontra em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

5. O projeto de lei orçamentária anual pode, “em tese”, ser rejeitado em face do que dispõe o art. 166, § 8º, da CF/88, c/c o art. 131, § 7º, da L.O.M⁸. Todavia, tendo em vista o

4 O saldo devedor da ARO não poderá exceder a 7,0% (sete por cento) da respectiva receita corrente líquida do ente federativo, no exercício financeiro em que tenha havido a sua apuração (art. 10, da RSF n. 43/2001). In: https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com_content&view=article&id=58:6-07-antecipacao-de-receita-orcamentaria-aro&catid=70&Itemid=274#:~:text=Limites%20e%20condi%C3%A7%C3%A7%C3%B5es,-Para%20a%20realiza%C3%A7%C3%A3o&text=limites%20deste%20manual.-,O%20art.,o%20disposto%20na%20referida%20Resolu%C3%A7%C3%A7%C3%A3o., acesso aos 07/10/2024.

5 Art. 7º A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para: I - Abrir créditos suplementares até determinada importância obedecidas as disposições do artigo 43; ([Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964](#)), II - Realizar em qualquer mês do exercício financeiro, operações de crédito por antecipação da receita, para atender a insuficiências de caixa.

6 Art. 165 - (...) § 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

7 Art. 129 - (...) § 2º . A lei orçamentária anual não conterá dispositivos estranhos à previsão da receita e à fixação das despesas, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratações de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, nos termos da lei.

8 Art. 131 (...) § 7º . Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.





princípio da unidade da Constituição, onde os artigos da Lei Fundamental não podem ser interpretados isoladamente, é questionável a hipótese da rejeição total ou de oposição de voto total à lei orçamentária, posto que em decorrência do princípio invocado (Unidade da Constituição), depreende-se que **a rejeição ou o veto somente poderá ser adotado parcialmente e não totalmente, uma vez que as dotações de pessoal e seus encargos, os serviços da dívida, as transferências tributárias constitucionais, a dotação da educação e da saúde, por serem intocáveis, deverão constar na lei se aprovada ou vetada parcialmente, pois constituem dotações obrigatórias sem as quais não poderá o Município atuar no exercício financeiro.** E mais, se houver rejeição ou veto total ao orçamento, não será possível a abertura de créditos adicionais suplementares ou especiais, uma vez que estes têm como pressuposto a existência de uma lei orçamentária, ainda que aprovada ou vetada em condições parciais. Contudo, se ocorrer o fato noticiado (rejeição ou veto total), o tema deverá ser decidido em sede do Poder Judiciário.

6. Recomenda-se à douta **Comissão Mista** que atente para o fato de a proposta orçamentária observar o art. 212 da CF/88⁹ (**que traz o gasto mínimo na educação**), que obriga o Município a aplicar, anualmente, nunca menos de 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Note-se que **os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar** (art. 211, § 2º, C.F.). **Reitere-se que a verba de educação não poderá ser reduzida nem mesmo através de emenda para patamares destoantes da CRB.**

6.1 Idêntico cuidado deverá ter a Comissão com relação a aplicação do índice obrigatório de aplicação na área da Saúde, por força da Emenda Constitucional nº 29 de 14/09/2000, que alterou a redação dos art. 198 da Constituição Federal, reportando-se à observância do disposto nos artigos 156, 158 e 159, I, “b” e § 3º daquela Carta. **Nesse aspecto a Diretoria Financeira (fls. 327) aponta que o percentual a ser aplicado (28,80%) ficará acima do limite, atendendo aos ditames constitucionais. Reitere-se que a verba da saúde não poderá ser reduzida através de emenda para patamares destoantes da CRB.**

Art. 198 (...)

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

⁹ Art. 212. 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.





~~I - no caso da União, na forma definida nos termos da lei complementar prevista no § 3º;~~ *(Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)*

*I - no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento); *(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)**

*II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; *(Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)**

III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º.

6.2 Quanto à autorização contida no art. 4º da proposta (possibilidade de abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 10% do total das Despesas), se concretizada a medida, o valor do orçamento somente poderá ocorrer se atendido o disposto no art. 43 da Lei federal 4.320/64, nestes termos:

"Lei nº 4.320 de 17 de Março de 1964"

Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

(...)

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa. (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos: (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

II - os provenientes de excesso de arrecadação; (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei; (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las. (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)





§ 2º Entende-se por superavit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas. (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

§ 3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício. (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964) (Vide Lei nº 6.343, de 1976)

§ 4º Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-á a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício. (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964) (...)"

7. Com relação às emendas a serem formuladas pelos Srs. Edis, estas deverão ser submetidas à Comissão Mista, nos termos do Regimento Interno da Câmara - art. 171, §§ 1º, 2º e 3º. Sugere esta Procuradoria, que a Mesa Diretora da Câmara avalie a necessidade ou não da apresentação de emendas para os programas previstos em sede de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), para o Legislativo, a fim de que aqueles não fiquem despojados da competente previsão orçamentária.

7.1 Sugerimos, outrossim, que as emendas apresentadas sejam orientadas tecnicamente pela Diretoria Financeira da Casa, que poderá, dentro de seu âmbito de atuação, ofertar diretrizes de como as mesmas deverão ser elaboradas e ofertadas sob o aspecto formal e material, para futura compatibilização, em caso de aprovação das emendas, com o texto da nova lei orçamentária.

7.2 Reiteramos o alerta no sentido de que somente serão admitidas emendas ao projeto de lei do orçamento condicionadas à compatibilidade com o Plano Plurianual 2026/2029 (PL 14.949/2025) e a LDO correlata.

7.3. Neste momento colacionamos uma análise doutrinária dos limites ao poder de emendar a lei orçamentária:

"Emendas são proposições destinadas a modificar o texto do projeto original, oferecidas no momento próprio por vereador, comissão ou pela Mesa, na forma regimental. Podem ser supressivas, aglutinativas, substitutivas, aditivas, modificativas ou de redação.

As emendas supressivas são aquelas que determinam a erradicação de parte do projeto original; as aditivas acrescentam algo à proposição original; as aglutinativas resultam da fusão de outras emendas, ou destas com o projeto





original; as modificativas alteram o projeto sem alterar sua substância; as substitutivas alteram o conteúdo da proposta formalmente, visando apenas o aperfeiçoamento legislativo, ou materialmente, quando alteram a substância do projeto. Ainda as emendas de redação são destinadas a sanarem vícios de linguagem, incorreções de técnicas legislativas, etc. normalmente feitas pela Comissão de Redação do Legislativo.

O poder de emenda está previsto na Constituição nos artigos 63 c/c 166, §§3º e 4º, podendo a Lei Orgânica dispor sobre o poder de emenda da Câmara de Vereadores nos moldes da Constituição, decorrente do exercício da atividade legiferante, intrínseca ao Poder Legislativo.

Contudo, a Constituição impõe limites e restrições ao poder de emenda nas leis orçamentárias pelo Legislativo. O Supremo Tribunal Federal na ADI nº 973-7/AP destacou que “o poder de emendar – que não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis – qualifica-se como prerrogativa deferida aos parlamentares, que se sujeitam, no entanto, quanto ao seu exercício, às restrições impostas, em ‘numerus clausus’, pela Constituição Federal”.

As emendas ao projeto de PPA que impliquem aumento de despesa são admissíveis apenas caso atendam ao disposto no artigo 166, §3º, II ou se relacionem com as hipóteses previstas no §4º. O artigo 166, §4º da Constituição prevê a possibilidade de emendas ao projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, desde que compatíveis com o plano plurianual.

Neste sentido, o §3º, do artigo citado prevê a possibilidade de emendas ao projeto da Lei Orçamentária Anual, desde que, sejam compatíveis com o Plano Plurianual e com a LDO, atendendo a necessidade de indicar recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre dotações para pessoal e seus encargos; serviço da dívida e transferências tributárias constitucionais. Ou ainda, devendo ser relacionadas com a correção de erros ou omissões ou com os dispositivos do texto do projeto de lei.

A reestimativa de receita pelo Legislativo só pode ser feita caso comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal, conforme dispõe o artigo 12, §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal. A alteração do projeto pelo Executivo é admitida através de mensagens aditivas enquanto não estiver concluída a votação do projeto inicial.

As propostas de emendas aos projetos de Leis Orçamentárias serão apresentadas à Comissão permanente da Câmara, aplicando as normas regimentais do processo legislativo. Em caso de aprovação serão remetidas ao Executivo para sanção;





se rejeitadas, serão arquivadas. O Chefe do executivo – o prefeito – poderá vetar, no todo ou em parte, o projeto aprovado. O Prefeito deve vetar apenas as emendas consideradas impertinentes, ou seja, as apresentadas em desacordo com as normas constitucionais e infraconstitucionais vigentes. O legislativo ao apreciar os projetos de Leis Orçamentárias deve ser razoável ao incluir, modificar ou excluir recursos orçamentários, só sendo plausível a rejeição total do projeto em situações onde o projeto tenha sido elaborado com total discrepância da realidade do ente, pois deve se levar em conta a indispensabilidade do orçamento para a governabilidade do Município.”

(COELHO, Ana Lúcia. *Limites ao poder de emenda nas leis orçamentárias no âmbito municipal*, In: <https://jus.com.br/artigos/48647/limites-ao-poder-de-emenda-nas-leis-orcamentarias-no-ambito-municipal>, acesso aos 06/10/2025).

7.4. Alexandre de Moraes aponta os requisitos para procedibilidade das emendas ao projeto de lei orçamentária:

“As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas presentes três requisitos. **O primeiro** exige a compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. **Além disso**, as emendas deverão indicar os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre: dotações para pessoal e seus encargos; serviço da dívida; transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal. Por fim, **o último** requisito exige que as emendas apresentadas sejam relacionadas com a correção de erros ou omissões ou com os dispositivos do texto do projeto de lei. Em relação às emendas destinadas à alteração do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, somente poderão ser aprovadas se compatíveis com o plano plurianual.”

(MORAES, Alexandre de, *Direito constitucional - Alexandre de Moraes*. - 13. ed. - São Paulo: Atlas, 2003, p. 575)

8. Nos termos do parágrafo único do artigo 48 da LRF, o presente projeto deverá ser discutido em audiência pública, com os respectivos gestores municipais, obedecendo-se para tanto, os termos regimentais. Após a realização da audiência, e devidamente instruído com o parecer da Comissão Mista, o projeto de lei orçamentária será incluído na Ordem do Dia para ser apreciado em uma única discussão e votação (art. 173 do





R.I.), considerando-se aprovado se alcançar os votos favoráveis da **maioria simples dos vereadores presentes à sessão.**

Art. 173. Depois de devidamente instruída, a proposta orçamentária será incluída na Ordem do Dia, para ser apreciada em uma única discussão e votação.

9. Deverão ainda ser observados os termos dos artigos 172 a 178 do Regimento Interno, inclusive no que diz respeito ao início do recesso legislativo, que não poderá ocorrer até que o orçamento tenha a sua votação final (art. 176, § 2º, R.I.).

Jundiaí, 06 de Outubro de 2025.

Pedro Henrique Oliveira Ferreira

Procurador-Geral

Jesiel Henrique Sueiro

Procurador Jurídico

Ana Flávia Silva Aguilar

Procuradora Jurídica

Ester Vitoria de Jesus Moraes

Estagiária de Direito

Ana Luiza Canalli Balsamo

Estagiária de Direito

Alday Alves Vieira

Estagiária de Direito



Para validar visite https://sapl.jundiai.sp.leg.br/conferir_assinatura e informe o código E873-6D88-7CCE-91B7