



PARECER DA COMISSÃO DE FINANÇAS, ECONOMIA, ORÇAMENTO, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE

Processo n. 8258/2025



**DISPÕE SOBRE AS
DIRETRIZES
ORÇAMENTÁRIAS PARA O
EXERCÍCIO DE 2026, E DÁ
OUTRAS PROVIDÊNCIAS.**

I – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei de autoria do Chefe do Poder Executivo Municipal, versando sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2026.

O projeto de lei apresentado compreende o Orçamento Fiscal Municipal, estabelecendo diretrizes, normas, prioridades, metas e principais parâmetros do Projeto de Lei Orçamentária Anual, constituindo, ainda, o elo entre o Plano Plurianual – PPA e a Lei Orçamentária Anual – LOA.

Cumprir informar que a Constituição Federal de 1988, nos artigos 165 a 169, determina que é competência exclusiva do Poder Executivo dar iniciativa às leis orçamentárias. Assim, o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias proposto, além de definir metas e prioridades, determina, ponto a ponto, como deverá ser a elaboração e a execução do orçamento no ano seguinte.

O projeto em análise fora encaminhado à Câmara Municipal de Linhares/ES em 29 de maio de 2025 e teve o trâmite regimental devidamente cumprido, inclusive, ficando disponível por três sessões ordinárias subsequentes para recebimento de Emendas, por conseguinte, o mesmo retornou a esta Comissão para parecer.





Registra-se que, em 30 de junho de 2025, foram protocolizadas **05 (cinco) Emendas** ao projeto em comento e, no dia 07 de julho foi protocolada **01 (uma) Emenda**, tendo, posteriormente, retornado à esta Comissão para parecer final.

Em análise minuciosa, este é o parecer:

II – FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, cumpre fixar que o exame a ser realizado sobre o presente Projeto de Lei cingir-se-á aos aspectos legais da matéria, não incumbindo a esta Comissão invadir questões atinentes à discricionariedade política desta Casa de Leis.

Nesse sentido, é importante registrar que o Regimento Interno preceitua ser de competência deste Grupo emitir parecer sobre a matéria veiculada, nos termos do art. 62, II, do Regimento Interno deste Palácio Legislativo que diz:

Art. 62. **Compete:**

[...]

II- **à Comissão de Finanças, Economia, Orçamento e Fiscalização:**

[...]

b) analisar os aspectos econômicos e financeiros dos projetos do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e, privativamente, o projeto do orçamento anual e a prestação de contas do Executivo e do Legislativo;

[...]

Art. 181. Recebido o projeto, será ele publicado e remetido à Comissão de Finanças, Economia, Orçamento e Fiscalização, para parecer prévio de admissibilidade.

§ 3º Publicadas as emendas, o projeto retornará à Comissão de Finanças, Economia, Orçamento e Fiscalização que emitirá parecer terminativo sobre o projeto e as emendas, no prazo de até quinze dias.

(grifou-se)

Cumpre observar, também, que a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO é a mais complexa das leis orçamentárias, tendo em vista a ampla gama de assuntos relacionados ao orçamento e às finanças públicas que ela disciplina.

O conteúdo da LDO é definido pela Constituição Federal, pela Lei Orgânica do Município e pela Lei de Responsabilidade Fiscal, e deverá ser compatível com o PPA e com a LOA.





Nessa toada, a Lei de Diretrizes Orçamentárias é elaborada anualmente para indicar as metas e prioridades do governo para o exercício financeiro, criando um elo entre o planejamento declarado no PPA e a alocação de recursos que será efetivamente realizada na LOA.

O presente projeto abrange o orçamento fiscal, compreendendo ainda as prioridades e metas da Administração Pública Municipal na realização de suas ações para o próximo exercício, a organização e estrutura dos orçamentos; as diretrizes gerais para a elaboração e execução dos orçamentos e suas alterações, as diretrizes relativas às despesas de pessoal e encargos sociais, as disposições sobre as alterações na legislação tributária, as disposições sobre a transparência e os anexos de metas fiscais e de riscos fiscais.

Observa-se que a LDO tem o conteúdo voltado para o planejamento operacional do governo de curto prazo, com previsão Constitucional, no artigo 165, §2º:

§ 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.

Integram o projeto apresentado os anexos contendo os quadros orçamentários e demonstrativos de Receitas e Despesas, a programação de trabalho das unidades orçamentárias e o detalhamento dos créditos orçamentários, como já asseverado por esta Comissão em parecer prévio.

Por seu turno, após seguir todos os trâmites regimentais, o Projeto de Lei encontra-se para o derradeiro parecer, em atendimento ao que preceitua o artigo 181 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Linhares/ES, veja-se:

Art. 181. Recebido o projeto, será ele publicado e remetido à Comissão de Finanças, Economia, Orçamento e Fiscalização, para parecer prévio de admissibilidade.

§ 1º. Publicado o parecer, a Comissão de Finanças, Economia, Orçamento e Fiscalização promoverá as audiências e consultas públicas exigidas em lei, após o que o projeto constará na pauta da ordem do dia por três sessões ordinárias subsequentes, para recebimento de Emendas.





Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

§ 2º. Findo o prazo de apresentação de Emendas, a Mesa Diretora as fará publicar.

§ 3º. Publicadas as Emendas, o projeto retornará à Comissão de Finanças, Economia, Orçamento e Fiscalização que emitirá parecer terminativo sobre o projeto e as Emendas, no prazo de até quinze dias.

§ 4º. No parecer as Emendas poderão ser admitidas, inadmitidas ou prejudicadas:

I - no caso de Emendas admitidas, deverão estar claramente indicados os valores aceitos ou os textos adotados;

II - as Emendas serão inadmitidas quando contrariarem as normas constitucionais, legais e regimentais atinentes à matéria orçamentária;

III - será tida como prejudicada a emenda em caso de identidade, ou em sentido contrário ao de outra já aprovada, respeitada a ordem de apresentação.

§ 5º. O parecer emitido, distinguindo as Emendas admitidas das inadmitidas ou prejudicadas, será publicado no prazo de dois dias devendo o projeto ser incluído em ordem do dia no prazo de até quinze dias.

§ 6º. No caso de emenda inadmitida, no prazo de três dias úteis contado da publicação do parecer, poderá o autor da proposição, com o apoio de 1/3 dos membros da Câmara, requerer à Mesa Diretora que submeta o parecer, em destaque a emenda referida, à deliberação do Plenário.

§ 7º. Aprovadas Emendas, caberá à Comissão de Finanças, Economia, Orçamento e Fiscalização a elaboração da redação final.

No caminho procedimental, a Comissão de Finanças realizou audiência pública para apresentação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, que se deu em 18 de junho de 2025, às 10h, no Plenário desta Câmara Municipal.

A referida audiência pública fora realizada pela Comissão de Finanças, com a participação de representante da Secretaria de Municipal de Finanças e Orçamento e público geral, estando disponível para consulta e visualização no link: https://www.youtube.com/watch?v=2A17q6pZOYw&ab_channel=C%C3%A2maraMunicipaldeLinhares.

Ato conseguinte, o projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2026 constou na pauta da ordem do dia por 03 (três) sessões ordinárias subsequentes para recebimento de Emendas. As sessões ordinárias foram as realizadas nos dias 23 de junho de 2025, 30 de junho de 2026 e 07 de julho de 2025. Cumprindo o rito processual, na data de 30 de junho de 2025, por intermédio da Ilustre Vereadora Pâmela Maia, **foram apresentadas 05 (cinco) Emendas** ao presente projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias, e, em 07 de julho de 2025, fora apresentada **01 (uma) Emenda**, por parte do Nobre Vereador Caio Ferraz.





Com o propósito de melhor organizar este parecer, passa-se a análise acurada de cada Emenda apresentada.

Da análise das Emendas:

O presente estudo tem por finalidade manifestar-se sobre a admissibilidade técnica e jurídica das Emendas n. 14 a 19/2025, apresentadas ao Projeto de Lei das Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2026, com fundamento no Regimento Interno, na Constituição Federal, na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n. 101/2000), bem como nos princípios da Administração Pública.

Em vista disso, para melhor aclarar, cabe reiterar o que instrui o Regimento Interno desta Casa de Leis, quanto à análise de Emendas aos Projetos de Leis apresentados.

Art. 181. Recebido o projeto, será ele publicado e remetido à Comissão de Finanças, Economia, Orçamento e Fiscalização, para parecer prévio de admissibilidade.

[...]

§ 4º. No parecer as emendas poderão ser admitidas, inadmitidas ou prejudicadas:

I - no caso de emendas admitidas, deverão estar claramente indicados os valores aceitos ou os textos adotados;

II - as emendas serão inadmitidas quando contrariarem as normas constitucionais, legais e regimentais atinentes à matéria orçamentária;

III - será tida como prejudicada a emenda em caso de identidade, ou em sentido contrário ao de outra já aprovada, respeitada a ordem de apresentação.

[...]

Antes de se ater ao teor individual de cada Emenda apresentada, é sobretudo importante e necessário esclarecer que esta Comissão, com fundamento no art. 63 do Regimento Interno, encaminhou o Ofício n. 01/2025 ao Poder Executivo, solicitando informações técnicas acerca das emendas em epígrafe.

Logo de início, convém noticiar que a resposta, encaminhada pela Secretaria Municipal de Finanças, destacou riscos institucionais e operacionais das propostas, apontando que eventual aprovação implicaria aumento da carga de trabalho legislativa, sobrecarga procedimental e risco à racionalidade e celeridade do processo legislativo. **É o que se infere do arquivo juntado em anexo a este parecer terminativo.**





À luz das informações contidas, esta Comissão passa a examinar o teor de cada emenda propriamente dita, conforme detalhamento a seguir.

1. Projeto de Emenda 14/2025

A Emenda tem por objetivo substituir o artigo 43 do Projeto de Lei em comento, que **dispõe sobre transposição, remanejamento e transferência de recursos e utilização de dotações orçamentárias**.

Texto original do artigo 43:

“O Poder Executivo poderá, mediante decreto, transpor, remanejar, transferir ou utilizar, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na Lei Orçamentária de 2026 e em créditos adicionais, em decorrência da extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos e entidades, bem como de alterações de suas competências ou atribuições, mantida a estrutura programática.”

A emenda propõe a seguinte redação:

“A transposição, o remanejamento, a transferência ou a utilização de dotações orçamentárias aprovadas na Lei Orçamentária de 2026 ou em créditos adicionais somente poderão ocorrer mediante autorização legislativa específica, salvo nos casos de calamidade pública formalmente reconhecida, conforme previsto no § 3º do art. 167 da Constituição Federal.”

A proposta da emenda, portanto, exige autorização legislativa para qualquer transposição, remanejamento ou transferência de dotação orçamentária, salvo em caso de calamidade pública.

Cumprе observar que, preliminarmente, tal exigência compromete a autonomia administrativa do Executivo, violando o art. 84, VI, da CF, que confere ao chefe do Executivo competência para dispor, por decreto, sobre a organização e funcionamento da administração pública. Em que pese as razões expeditas, também afronta o princípio da eficiência (CF, art. 37, caput) ao burocratizar processos corriqueiros que demandam agilidade, gerando risco de paralisação da máquina pública.





Ademais, analisando os argumentos apresentados pela Secretaria Municipal de Finanças, em resposta ao ofício desta Comissão (no que se refere à presente emenda), verifica-se que a aprovação da proposta modificativa comprometeria a eficiência administrativa e a celeridade da execução orçamentária, criando entraves desnecessários à rotina de gestão pública.

Isso porque a eventual aprovação da Emenda implicaria aumento da carga de trabalho legislativa, sobrecarga procedimental e comprometimento da racionalidade e da celeridade do processo legislativo, além de revelar incompatibilidade com o interesse público e com os princípios constitucionais que regem a Administração Pública, em especial os da razoabilidade, legalidade, eficiência e economicidade.

A título de esclarecimento, a Secretaria Municipal informou que “até o mês de maio de 2025, já foram expedidos mais de 145 decretos nesse sentido (nos quais contém diversas movimentações de dotações), além das portarias que já somam 21. Da mesma maneira, nos anos anteriores foram centenas de decretos e dezenas de portarias.”

Para fins de comparação, esta Câmara Municipal de Linhares apreciou no primeiro semestre deste ano 59 (cinquenta e nove) projetos de lei (de 111 apresentados). Convém esclarecer que este número de 59 PLO's apreciados representa um recorde nesta Casa Legislativa, demonstrando, assim, a alta carga de trabalho empenhado por este órgão legislativo, que, certamente, não conseguiria atender satisfatoriamente e com a celeridade desejada as matérias relacionadas a transposição, o remanejamento, a transferência ou a utilização de dotações orçamentárias, como pretendido pela nobre parlamentar na emenda ora analisada.

Dessa forma, como bem fundamentado pela Secretaria, tal exigência impactaria diretamente o fluxo decisório do Executivo, atrasando o atendimento de demandas operacionais urgentes, inclusive aquelas de pequeno valor, cuja tramitação por meio de Projeto de Lei implicaria aumento da carga de trabalho legislativa e comprometimento da racionalidade institucional.





Nessa vereda, a proposta revela-se desproporcional e de baixa razoabilidade, uma vez que impõe controle político sobre atos essencialmente técnicos, desvirtuando a natureza da reserva de competência atribuída ao Executivo no art. 84, VI, da Constituição Federal.

É inegável que o elevado número de decretos editados anualmente, como destacado pela Secretaria, evidencia que submeter tais atos ao crivo legislativo implicaria sobrecarga procedimental e risco de descontinuidade administrativa, em afronta aos princípios da eficiência, economicidade e planejamento, todos previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal.

Por via de consequência, **esta Comissão opina por inadmitir a Emenda n. 14/2025, por contrariar as normas constitucionais expostas neste tópico.**

2. Projeto de Emenda 15/2025

A Emenda tem por objetivo substituir o artigo 36 do referido Projeto de Lei, que **dispõe sobre a reabertura dos créditos especiais e extraordinários.**

Texto original do artigo 36:

“Art. 36. Os créditos especiais e extraordinários autorizados nos últimos quatro meses do exercício de 2025 poderão ser reabertos, no limite de seus saldos, nos termos do §2º do art. 167 da Constituição Federal.”

Texto proposto pela emenda:

“Art. 36. Os créditos especiais e extraordinários autorizados nos últimos quatro meses do exercício financeiro de 2025 poderão ser reabertos, por decreto do Executivo, desde que acompanhados de justificativa técnica e relatório de execução parcial, sendo obrigatória sua publicação em até 5 (cinco) dias úteis após a edição.”

Em primeiro plano, a proposta estabelece que a reabertura de créditos especiais ou extraordinários depende de decreto fundamentado, com relatório de execução parcial e publicidade em 5 dias. **Não obstante o controle seja válido, o excesso de exigências compromete a agilidade necessária à execução orçamentária e extrapola os requisitos legais do art. 167, § 2º, da CF.**





Art. 167. São vedados:

[...]

§ 2º Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

[...]

Não distante disso, **o TCU (Acórdão 2633/2015 – Plenário), impõe que os dispositivos da LDO não devem obstruir a operacionalidade da execução orçamentária com formalismos exacerbados.**

Oportuno dizer que devem ser considerados os argumentos apresentados pela Secretaria Municipal de Finanças no tocante à esta Emenda, tendo em vista que a imposição de exigências adicionais para a reabertura de créditos especiais e extraordinários, como justificativa técnica, relatório de execução parcial e publicação em prazo exíguo, extrapola os limites constitucionais previstos na Constituição Federal.

De fato, **tais exigências incluídas na emenda em análise introduzem formalismos excessivos que, na prática, comprometem a efetividade e a tempestividade da execução orçamentária, sobretudo em situações emergenciais ou de encerramento de exercício.**

A reabertura de créditos já encontra respaldo legal suficiente na legislação vigente, notadamente na Lei n. 4.320/64, sendo desnecessário criar condicionantes que podem resultar em entraves administrativos e descumprimento de obrigações legais.

Para além disso, a proposta afronta o princípio da razoabilidade administrativa e a jurisprudência consolidada do TCU já citada, que recomenda que dispositivos da LDO não impeçam, por excesso de regulamentação, a fluidez dos instrumentos próprios da execução orçamentária. Veja-se:





"A Lei de Diretrizes Orçamentárias não deve impor condicionantes excessivas à execução orçamentária que extrapolem os limites estabelecidos na Constituição Federal e na Lei n. 4.320/64, sob pena de comprometer a governabilidade e a eficiência da Administração Pública." Acórdão n. 2633/2015 – Plenário do TCU

Nesse contexto, verifica-se que a emenda, embora bem intencionada quanto à transparência, revela-se incompatível com os parâmetros técnicos e operacionais exigidos para a boa governança fiscal.

Posto isso, **esta Comissão opina por inadmitir a Emenda n. 15/2025, por contrariar as normas constitucionais expostas neste tópico.**

3. Projeto de Emenda 16/2025

A emenda substitutiva proposta pela Ilma. Vereadora tem por finalidade **modificar o parágrafo único do artigo 44** da Lei de Diretrizes Orçamentárias, com foco no **controle rigoroso do remanejamento de recursos públicos sensíveis**, como os destinados à **dívida pública** e **contrapartidas de empréstimos**.

Texto original do parágrafo único do artigo 44:

"Parágrafo único. Os recursos de contrapartida e destinados ao pagamento da dívida poderão ser utilizados em outras categorias de programação desde que mantida a destinação."

Texto proposto pela emenda:

"Parágrafo único. Os recursos referidos no caput somente poderão ser remanejados para outras categorias de programação mediante autorização legislativa expressa e específica, mediante justificativa técnica fundamentada da Secretaria Municipal de Finanças."

A redação proposta pela emenda determina que recursos destinados à dívida pública ou contrapartidas só podem ser remanejados mediante autorização legislativa expressa, com justificativa técnica.

Em que pese as razões expedidas na Emenda, necessário se faz atentar-se para o que fora argumentado pela Secretaria Municipal de Finanças, uma vez que a exigência de autorização legislativa prévia para o remanejamento de recursos





destinados ao pagamento da dívida pública e contrapartidas revela-se excessiva, desnecessária e contrária ao princípio da eficiência administrativa.

Conforme apontado na resposta ao ofício, verdade seja que tais despesas já estão devidamente disciplinadas pelas Leis n. 4.320/64 (artigos. 12 e 13) e pela Lei Complementar n. 101/2000 (artigos. 4º, §1º, e 5º), que tratam da fixação de prioridades e da compatibilidade com o equilíbrio fiscal. **Exigir nova autorização legislativa para ajustes orçamentários internos dessas rubricas comprometeria o cumprimento de obrigações legais e contratuais do ente federado, além de criar risco de atraso na execução de políticas públicas cofinanciadas.**

Ademais, o Parecer COG/SEF n. 012/2022, citado pela Secretaria, alerta que a inserção de filtros legislativos sobre despesas vinculadas a operações de crédito e convênios pode implicar insegurança jurídica, dificultando a liberação de recursos externos e violando cláusulas contratuais de cronograma e contrapartida.

Dessa forma, **a Emenda, embora com motivação de controle, não se mostra compatível com a lógica da gestão fiscal responsável e tempestiva, configurando-se como medida desproporcional frente aos instrumentos já existentes de fiscalização e prestação de contas.**

Desse modo, **esta Comissão opina por inadmitir a Emenda n. 16/2025, por contrariar as normas expostas neste tópico.**

4. Projeto de Emenda 17/2025

A reformulação do texto tem por objetivo substituir o artigo 22, parágrafo único, da LDO 2026, que **que trata da utilização da reserva de contingência.**

Texto original do artigo 22, parágrafo único:

“Parágrafo único. A utilização da Reserva de Contingência será realizada por meio de abertura de créditos adicionais.”





Texto proposto pela emenda:

“Parágrafo único. Consideram-se eventos fiscais imprevistos, para fins de utilização da reserva de contingência, aqueles formalmente reconhecidos por decreto municipal devidamente publicado e instruído com demonstrativo de insuficiência orçamentária ou financeira, vedada sua utilização para despesas de rotina.”

A proposta define que a reserva de contingência só poderá ser usada em eventos imprevistos reconhecidos por decreto, vedado seu uso para despesas de rotina.

Em primeira análise, **apesar de parecer boa intenção, a emenda desvirtua o conceito de imprevisibilidade orçamentária conforme previsto no art. 5º, III, da LRF**, que instrui que:

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:

[...]

III - conterà 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:

[...]

Não bastasse, **segundo Nota Técnica da Secretaria do Tesouro Nacional n. 02/2018, o uso da reserva deve respeitar o critério técnico e não ser restringido por norma infralegal genérica, sob pena de limitar a ação emergencial do Município.**

Com efeito, a proposta altera indevidamente o conceito técnico de reserva de contingência previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal já mencionada, criando restrições que extrapolam os limites legais e prejudicam a função estratégica desse instrumento.

A exigência de que o uso da reserva de contingência dependa de decreto específico e seja vedado para quaisquer despesas de rotina pode comprometer a agilidade da gestão fiscal diante de eventos imprevistos.





Além disso, tal vedação desconsidera que determinadas despesas ordinárias, como contrapartidas de convênios ou reforços em áreas essenciais, podem surgir de forma não planejada ao longo da execução orçamentária e demandar realocação imediata.

E insta, aliás, notar que a Nota Técnica STN n. 02/2018 e o Acórdão TCU n. 1598/2020, reforçam que a reserva de contingência deve manter caráter discricionário e flexível, desde que respeitados os critérios de imprevisibilidade e amparo técnico, sendo indevida a imposição de obstáculos genéricos que engessem sua utilização.

Dessa forma, a proposta, a despeito da intenção de controle, resulta em ingerência legislativa excessiva sobre a execução orçamentária e afronta os princípios da razoabilidade, eficiência e continuidade do serviço público.

Verifica-se, ademais, que a Emenda incorre em incompatibilidade com os princípios legais que disciplinam a utilização da Reserva de Contingência no âmbito da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e da Lei n. 4.320/64.

Nos termos do **Parecer n. 095/2002 do TCE-SC**, acolhido pela COG e referenciado no processo **CON-06/00019250**, o conceito de evento fiscal imprevisto deve ser compreendido de forma rigorosa e restrita, ainda que sua natureza seja amplamente casuística. Conforme mencionado, “o evento fiscal imprevisto ocorre quando o fato gerador da despesa sequer havia sido previsto, porque ordinariamente imprevisível no momento da elaboração do orçamento”.

Tratando-se, portanto, de hipóteses excepcionais, como catástrofes naturais (enchentes, vendavais etc.) ou determinações judiciais que imponham ao ente federado obrigações de fazer ou de custear políticas públicas de sua competência (educação, meio ambiente, trânsito, entre outras), cuja previsão, no momento da elaboração da peça orçamentária, não era factível, conhecida ou razoável.





Adicionalmente, a legislação proíbe expressamente a utilização da **Reserva de Contingência para fins genéricos ou amplos de suplementação orçamentária**. Com a entrada em vigor da LRF, consolidou-se o entendimento de que essa reserva só pode ser acionada em situações excepcionais e fundamentadas, especificamente para o enfrentamento de **passivos contingentes** ou **eventos fiscais imprevistos** devidamente caracterizados. Como ressalta o parecer citado: *“não mais cabe utilizar a Reserva de Contingência para suplementação de dotação por qualquer motivo, mas apenas para fazer frente a pagamentos de despesas inesperadas.”*

Portanto, diante do conteúdo da Emenda n. 17, verifica-se a tentativa de flexibilizar indevidamente a destinação da Reserva de Contingência, extrapolando o escopo normativo delimitado pela LRF e pelas orientações dos Tribunais de Contas.

A proposta, ao não demonstrar com precisão a vinculação a evento fiscal imprevisto ou a passivo contingente, incorre em vício de legalidade e vulnera os princípios da responsabilidade fiscal e da transparência na gestão orçamentária.

Diante do exposto, **esta Comissão opina por inadmitir a Emenda n. 17/2025, por contrariar o regime jurídico aplicável à matéria orçamentária e aos requisitos legais para utilização da Reserva de Contingência, nos termos delineados pela jurisprudência do controle externo e da doutrina especializada.**

5. Projeto de Emenda 18/2025

A emenda proposta visa **substituir o inciso I do artigo 19** do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2026, com o objetivo de **ampliar a margem de atuação do Poder Legislativo na formulação de Emendas ao orçamento**.





Texto Original do Art. 19, Inciso I:

"I – Indiquem os recursos necessários à sua execução, admitidos apenas os provenientes da anulação de despesas não vinculadas constitucionalmente e dentro da mesma categoria econômica, grupo de natureza de despesa e esfera orçamentária;"

Texto proposto pela Emenda:

"I – Indiquem os recursos necessários à sua execução, admitidos os provenientes de anulação de despesas, inclusive daquelas relacionadas a outras ações finalísticas dentro da mesma função ou subfunção orçamentária, excetuadas apenas as vinculadas constitucionalmente."

A Nobre Vereadora propõe ampliar as possibilidades de fontes de anulação de despesa para execução de emendas parlamentares, admitindo remanejamentos dentro da função ou subfunção, excetuando-se apenas as vinculadas constitucionalmente.

Ora, tal ampliação ignora as restrições do art. 166, §§ 3º e 4º da CF, que exigem compatibilidade com o plano plurianual e a meta fiscal. Como reforçado no Parecer TCU n. 024/2020, o uso amplo de emendas sem base técnica compromete o equilíbrio fiscal e pode configurar vício de iniciativa e violação ao princípio da separação de poderes.

Insta, ainda, observar que **a ampliação das possibilidades de anulação de dotações para viabilizar a execução de emendas parlamentares, tal como proposta, contraria os parâmetros constitucionais fixados nos §§ 3º e 4º do art. 166 da Constituição Federal.**

A proposta, ao permitir a anulação de despesas dentro da mesma função ou subfunção, excetuando-se apenas aquelas com vinculação constitucional, elimina salvaguardas essenciais à estabilidade orçamentária e à compatibilidade das emendas com as metas fiscais e o Plano Plurianual (PPA).

Na visão desta Comissão, essa flexibilização indevida pode comprometer o equilíbrio entre as políticas públicas e provocar distorções na alocação de recursos





públicos, além de abrir margem para interpretações subjetivas que fragilizam a governança orçamentária.

Tal entendimento é corroborado pelo Parecer TCU n. 024/2020 e pelo Acórdão TCU n. 1187/2021, os quais ressaltam que a execução de emendas parlamentares deve respeitar critérios técnicos objetivos e observar os limites de programação orçamentária previamente fixados, de modo a garantir a harmonia entre os Poderes e a efetividade do planejamento público.

Não bastasse o que já fora apresentado, vale enfatizar que o texto sugerido pela Emenda inovou, quando busca prever uma ampliação ao poder de emendar pelo parlamento, em desacordo com o art. 166, § 3º da CF/88.

Por via de consequência, a emenda se revela incompatível com os princípios da legalidade, razoabilidade e separação de poderes, além de introduzir risco de desequilíbrio fiscal, o que justifica sua inadmissibilidade.

Por tudo isso, **esta Comissão opina por inadmitir a Emenda n. 18/2025, em razão de sua desconformidade com os parâmetros constitucionais e legais que regem a elaboração orçamentária.**

6. Projeto de Emenda 19/2025

A **Emenda n. 19/2025**, de autoria do vereador Caio Ferraz, propõe a substituição integral do artigo 19 da LDO 2026, com o objetivo de **ampliar a margem para execução de emendas parlamentares ao orçamento.**

Texto Original – Art. 19 da LDO 2026

Art. 19. As emendas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual do exercício de 2026 ou aos projetos de lei que a modifiquem, somente poderão ser aprovadas se:

I - indiquem os recursos necessários a sua execução, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas aquelas relacionadas a:

a) pessoal e encargos sociais;





Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

- b) juros e amortização da dívida;
- c) contrapartidas de empréstimos e outras;
- d) recursos vinculados;
- e) obrigações tributárias;
- f) recursos próprios a entidades da Administração Municipal Indireta, exceto quando remanejados para a própria entidade;
- g) precatórios e sentenças judiciais;
- h) recursos de Parceria Público Privada (PPP).

II - sejam relacionadas:

- a) com correção de erros ou omissões;
- b) com dispositivos do texto do projeto de lei.

Parágrafo único. As emendas ao Projeto de Lei Orçamentária de 2026, ou aos projetos que a modifiquem, que incluam novas ações orçamentárias deverão observar a finalidade das ações orçamentárias consignadas no respectivo projeto de Lei.

Texto Proposto pela Emenda

Art. 19. As emendas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual do exercício de 2026 ou aos projetos de lei que a modifiquem, somente poderão ser aprovadas se estiverem compatíveis com o Plano Plurianual de 2026-2029 e com esta Lei, e:

I - indicarem os recursos necessários à sua execução, admitidos os provenientes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias, desde que não comprometam:

- a) as despesas obrigatórias de caráter continuado;
- b) as despesas mínimas constitucionais com saúde e educação;
- c) as despesas destinadas ao pagamento da dívida pública e encargos sociais.

II - forem relacionadas:

- a) com a correção de erros ou omissões; ou
- b) com dispositivos do texto do projeto de lei.

O Eminentíssimo Vereador propõe ampliar as possibilidades de indicação de fontes para anulação de despesas, com o objetivo de permitir a execução de emendas parlamentares, autorizando remanejamentos dentro da mesma função ou subfunção, excetuando apenas aquelas despesas com vinculação constitucional obrigatória.

Entretanto, **tal ampliação desconsidera as limitações impostas pelos §§ 3º e 4º do art. 166 da Constituição Federal, que determinam a observância da compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA) e o cumprimento das metas fiscais. Conforme destacado no Parecer n. 024/2020 do Tribunal de Contas da União, a utilização indiscriminada de emendas sem respaldo técnico compromete a responsabilidade fiscal, podendo configurar vício de iniciativa e violação ao princípio da separação entre os Poderes.**





Cumprir destacar que a proposta de ampliar os critérios de anulação de dotações orçamentárias para atender emendas parlamentares, nos termos apresentados, fere os parâmetros constitucionais estabelecidos nos dispositivos mencionados da Carta Magna.

Ao autorizar a anulação de despesas dentro do mesmo escopo funcional, com exceção das de vinculação obrigatória, a proposição elimina salvaguardas essenciais para a manutenção do equilíbrio orçamentário e da coerência entre as emendas e os instrumentos de planejamento fiscal, especialmente o PPA e a LDO.

Segundo análise desta Comissão, **a flexibilização proposta compromete a coerência entre as políticas públicas setoriais e pode gerar desequilíbrios na distribuição dos recursos públicos, abrindo espaço para subjetividades que fragilizam a gestão fiscal responsável e a governança do orçamento.**

Esse posicionamento é reforçado pelo Parecer TCU n. 024/2020 e pelo Acórdão n. 1187/2021 daquela Corte de Contas, que assinalam a **necessidade de observância a critérios técnicos e limites previamente estabelecidos na execução de emendas parlamentares, como forma de garantir o equilíbrio entre os Poderes e a efetividade do planejamento governamental.**

Adicionalmente, cabe enfatizar que o texto da emenda inova ao ampliar a atuação do Legislativo em matéria orçamentária, o que afronta o disposto no § 3º do art. 166 da Constituição Federal.

Diante disso, **a emenda se mostra em desacordo com os princípios constitucionais da legalidade, da razoabilidade e da separação de poderes, além de representar potencial ameaça ao equilíbrio fiscal, razão pela qual se impõe sua inadmissibilidade.**

Enfatiza-se e merece atenção desta Casa que a eventual aprovação das Emendas implicaria aumento da carga de trabalho legislativa, sobrecarga procedimental e comprometimento da racionalidade e da celeridade do processo legislativo, além de revelar incompatibilidade com o interesse público e com os





princípios constitucionais que regem a Administração Pública, em especial os da razoabilidade, legalidade, eficiência e economicidade.

Nesse ponto, revela-se preocupante demandar esta Casa Legislativa a quantidade de Decretos e Portarias já expedidos pelo Executivo, como expôs a manifestação da Secretaria Municipal, em sua resposta ao pedido de informações.

“A título de exemplo, até o mês de maio de 2025, já foram expedidos mais de 145 decretos nesse sentido (nos quais contém diversas movimentações de dotações), além das portarias que já somam 21. Da mesma maneira, nos anos anteriores foram centenas de decretos e dezenas de portarias. Segue, em anexo, relatório de decretos expedidos nos últimos anos.” (p.06)

Portanto, esse é o parecer expresso sobre as Emendas.

Em relação ao mérito do projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias apresentado, identificou-se que todos os quesitos legais foram atendidos.

Conforme justificativa do projeto em análise, as diretrizes ora propostas objetivam o desenvolvimento equilibrado entre as regiões da cidade. Os programas voltados ao desenvolvimento com inclusão social, melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem na rede municipal de Educação, o desenvolvimento com responsabilidade social e ambiental, a regularização fundiária urbana, e a melhoria da capacitação da gestão pública serão as prioridades no exercício de 2026.

Registra-se, por fim, que o referido projeto fora apresentado no prazo legal, e sua propositura, além de atender aos dispositivos constitucionais e legislação pertinente, apresenta os anexos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Logo, a Comissão entende pela constitucionalidade e legalidade do projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias ora apresentado para o exercício de 2026.

Em arremate, vale destacar que a proposição está alinhada ao Objetivo do Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU, notadamente quanto ao ODS n. 16, meta 16.6, que dispõe como metas “Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis”.





III - CONCLUSÃO

Portanto, alinhavado com os fundamentos legais expostos neste parecer, bem como por estar o projeto adaptado às normas formais de técnica legislativa, a Comissão de Finanças, Economia, Orçamento, Fiscalização e Controle da Câmara Municipal de Linhares/ES, entende pela **VIABILIDADE do PLDO como apresentado originalmente, com parecer pela inadmissibilidade de todas as emendas apresentadas.**

Linhares-ES, 09 de julho de 2025.

EVELSON LIMA

Presidente

JOHNATAN DEPOLLO

Relator

YUPI SILVA

Membro



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://linhares.nopapercloud.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 390039003300310038003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **JOHNATAN MARAVILHA (JOHNATAN DEPOLLO)** em **09/07/2025 15:23**

Checksum: **05F5ED73E239F8E0DB67D5A84D530D6E4DBE57D36181BCDED46DD66DB6F06166**

Assinado eletronicamente por **JONAIR DA SILVA FERREIRA** em **09/07/2025 15:32**

Checksum: **22776D82A8E36DF82FEC05ED37938813907D863B61B67A80A06815DF7DC03299**

Assinado eletronicamente por **EVELSON LIMA MIRANDA** em **09/07/2025 15:35**

Checksum: **685D357420B6B708113968D35A6FEA659A58DE90A27E9745F92D5A70440F5D83**



Autenticar documento em <https://linhares.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 390039003300310038003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.