

PARECER Nº 52/2025

PARECER ÀS EMENDAS AO PROJETO DE LEI DO EXECUTIVO Nº 11/2025

**EMENDAS AO PROJETO DE LEI DO
EXECUTIVO N.º 11 DE 2025, QUE DISPÕE
SOBRE AS DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS
PARA O ANO DE 2026, E DÁ OUTRAS
PROVIDÊNCIAS.**

Autoria do Projeto: Jussara Menicucci de Oliveira - Chefe do Poder Executivo

Autorias das Emendas:

Vânia Sales (DC) – EPLE n.º 11 e 12, de 2025

José Cherem (PRTB) – EPLE n.º 14 de 2025

Aristides Silva Filho (PT) – EPLE n.º 16, 17 e 18, de 2025

Rosemeire de Oliveira (PT) – EPLE n.º 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24 e 25, de 2025

Relatoria: Jussânia Aparecida Santos Silva (PSD)

I – RELATÓRIO

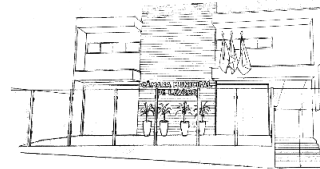
Conforme prazo regimental, foram recebidas 13 propostas de Emendas ao Projeto de Lei do Executivo n.º 11, de 2025 que “**Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2026, e dá outras providências**”, protocoladas até o dia 26/06/2025, às 23 horas e 59 minutos.

As propostas de emendas ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias apresentadas, somente uma apresenta alterações ou inclusão de dispositivos à parte normativa. E propõe também, como as demais, inclusão itens ao Anexo de Metas e Prioridades.

Deste modo, por tratarem de mesma matéria principal, a Comissão de Finanças e Orçamento optou por emissão de parecer unificado, priorizando a avaliação das sugestões de modificação apresentadas à estrutura normativa.

Nos termos do art. 66, §1º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Lavras (Res. n. 068/2011), a CFO deve se manifestar sobre os aspectos financeiros e orçamentários de qualquer

CÂMARA MUNICIPAL DE LAVRAS
ESTADO DE MINAS GERAIS
COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO E TOMADA DE
CONTAS



proposição em tramitação na Câmara, salvo previsão legal. Outrossim, a competência específica da CFO como Comissão Permanente está disciplinada nos incisos do art. 68 do mesmo RICML.

O art. 68, inciso I, do RICML, define como competência específica da Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas examinar e emitir pareceres sobre projetos de lei de teor orçamentário (PPA, LDO, LOA e créditos adicionais), dispensada a emissão de pareceres por parte das demais comissões (art. 66, §3º, do RI).

É o relatório.

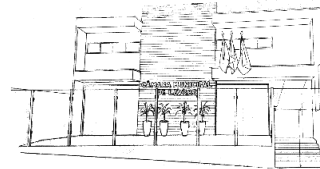
II – FUNDAMENTAÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88 – dispõe no art. 165 sobre as Leis de iniciativa do Poder Executivo, que estabelecem o modelo orçamentário brasileiro, composto pelos seguintes instrumentos de planejamento orçamentário: I – o plano plurianual (PPA); II – as diretrizes orçamentárias (LDO); e III – os orçamentos anuais (LOA).

Em destaque, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), conforme disposto no art. 165, §2º, da CF/88, é o instrumento de ligação entre o Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), responsável por definir regras para a elaboração da LOA, que inclui limites de prazos e valores. Atende, ainda, às disposições da LRF (Lei Complementar nº 101/2000), em especial quanto à inclusão de metas fiscais, riscos fiscais, renúncias de receitas e despesas obrigatórias de caráter continuado.

Quanto a apresentação de emendas ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a participação do Poder é fundamental para assegurar que o planejamento orçamentário do governo esteja em conformidade com os princípios estabelecidos pela Constituição Federal e pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Ao analisar, debater e propor emendas, o Legislativo exerce seu papel de fiscalização e representação popular, contribuindo para a construção de uma normativa que reflita não apenas a legalidade e a responsabilidade na gestão dos recursos públicos, mas também as reais necessidades da sociedade.

A inclusão de emendas parlamentares permite a definição mais precisa de metas e prioridades, garantindo que o orçamento público esteja alinhado com as demandas sociais, promovendo maior transparência, eficiência e justiça na aplicação dos recursos públicos.



1) Das emendas à Estrutura Normativa

No que se refere às emendas de teor normativo, foram avaliados individualmente as alterações propostas para cada artigo, sendo:

a. Ao art. 13:

Apropriadamente, a emenda trata de inclusão do inciso VIII, em adequação da norma às exigências legais da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, que dispõe:

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

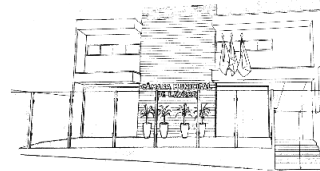
I - conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º;

b. Ao art. 29:

Ainda que referente à parte normativa, a emenda produz efeitos de alteração da alocação orçamentária, ao alterar o percentual mínimo destinado para reserva de contingência de 0,4% (matéria principal) para 3,0% (EPL n.º 14/2025). Complementarmente, a proposta inclui a alteração dos anexos da PLDO que dispõe sobre os valores reservados, alterando o montante de R\$10.893.520,00 (dez milhões oitocentos e noventa e três mil quinhentos e vinte reais) para R\$17.489.419,60 (dezessete milhões quatrocentos e noventa e nove mil quatrocentos e dezenove reais e sessenta centavos).

Em justificativa, o parlamentar proponente da emenda explica que o aumento da reserva visa adequar o valor de Reserva de Contingências ao somatório dos valores apresentados no anexo de Riscos Fiscais, cuja providências apresentadas utilizariam dos “recursos oriundos da reserva de contingência”, que totalizam R\$11.999.048,50 (onze milhões novecentos e noventa e nove mil e quarenta e oito reais e cinquenta centavos), acima do valor reservado no projeto original. O que não deixa de ser pertinente.

CÂMARA MUNICIPAL DE LAVRAS
ESTADO DE MINAS GERAIS
COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO E TOMADA DE
CONTAS



A descrição das providências a serem adotadas, em resposta aos riscos fiscais, complementa que, além dos recursos oriundos da reserva de contingência, poderão ser utilizados recursos provenientes do cancelamento de dotações de despesas discricionárias.

DEMAIS RISCOS FISCAIS			
RISCOS		PROVIDÊNCIAS	
DESCRIÇÃO	VALOR	DESCRIÇÃO	VALOR
(Instituto de Previdência Municipal de Lavras) Projeção de concessão de 101 novas aposentadorias e 6 pensões no Grupo Previdenciário do Instituto, com impacto estimado conforme cálculo atuarial.	6.770.352,05	Abertura de créditos adicionais, se necessário, com recursos oriundos da reserva de contingência e do cancelamento de dotações de despesas discricionárias.	6.770.352,05
(Instituto de Previdência Municipal de Lavras) Projeção de concessão de 57 novas aposentadorias e 7 pensões no Grupo Financeiro do Instituto, com impacto estimado conforme cálculo atuarial.	4.228.696,48	Abertura de créditos adicionais, se necessário, com recursos provenientes da reserva de contingência e do cancelamento de dotações de despesas discricionárias.	4.228.696,48
Situações de Emergência e Calamidade Pública	1.000.000	Abertura de créditos adicionais a partir da Reserva de Contingência	1.000.000,00
Redução de arrecadação com ISS e ICMS devido à Reforma Tributária (Emenda Constitucional nº 132/2023)	10.000.000	Contenção de despesas discricionárias	10.000.000,00
Redução de arrecadação devido ao Cenário Macroeconômico	10.000.000	Contenção de despesas discricionárias	10.000.000,00
Aumento inesperado nas despesas com saúde e assistência social	500.000	Priorização orçamentária de áreas essenciais e caso necessário abertura de créditos adicionais	500.000,00
SUBTOTAL	32.499.048,53	SUBTOTAL	32.499.048,53
TOTAL	33.114.048,53	TOTAL	33.114.048,53

O art. 5º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que a Lei de Diretrizes Orçamentárias deve estabelecer o montante e forma de utilização da reserva de contingência, no entanto não define percentuais, mínimos ou máximos, para destinação de parte receita à reserva:

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

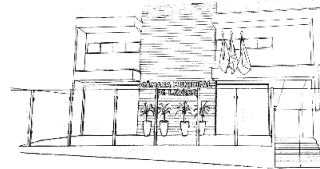
a) (VETADO)

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

É prudente que a reserva de contingência seja suficiente para cobrir os riscos fiscais, na sua totalidade ou maior parte deles, contudo a legislação também prevê a possibilidade de outras formas de resposta, como a priorização ou contingenciamento de despesas, que foram listadas pelo Poder Executivo, junto ao uso da Reserva de Contingência, destinando-a prioritariamente ao risco de “Situações de Emergência e Calamidade Pública”, mesmo que com baixo valor alocado.

A emenda, de forma pertinente, traz à luz um importante tópico do planejamento, que trata das providências a serem adotadas em resposta aos riscos fiscais, contudo, como mencionado

CÂMARA MUNICIPAL DE LAVRAS
ESTADO DE MINAS GERAIS
COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO E TOMADA DE
CONTAS



anteriormente, a proposta do aumento do percentual da receita destinado a Reserva de Contingência, complementada com a definição do valor a ser alocado, compromete também o planejamento para execução das despesas orçamentárias obrigatórias e discricionárias, com a redução do montante disponível para cumprimento de “Outras Despesas Correntes”.

Desta forma, em certa ótica, reduzir a disponibilidade orçamentária, para aumentar a reserva de contingência a fim suprir possíveis demandas dos riscos fiscais, pode comprometer a execução de despesas obrigatórias, aumentando riscos fiscais. O que provoca um ciclo ao suprir os riscos aumentando os riscos.

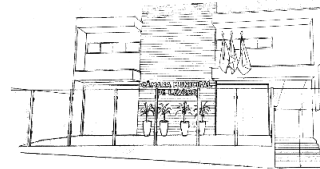
c. Ao art. 30:

Ao art. 30, do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, que trata das Emendas Impositivas, foi apresentada a proposta de adição do §7º que estabelece **a programação, obrigatória, de desembolso pelo Poder Executivo.**

Antes mesmo de adentrar na avaliação do conteúdo do §7º, é necessário ressaltar que as diretrizes relativas ao planejamento e à execução das Emendas de Execução Obrigatória (Emendas Impositivas) encontram-se disciplinadas na Lei Orgânica Municipal (art. 147-A). Assim, qualquer alteração proposta à LDO que verse sobre essa matéria deve, ainda que em momento posterior, ser necessariamente acompanhada de correspondente alteração na LOM, por meio de Emenda à Lei Orgânica. Recomenda-se, portanto, a adoção da sequência aqui sugerida: primeiramente a alteração da Lei Orgânica Municipal e, somente após, a realização das modificações na LDO para os exercícios vindouros.

A proposta de emenda ao art. 30, conforme justificado por seu autor, tem por objetivo assegurar a efetivação das emendas impositivas já no exercício de 2026. A medida é apresentada como resposta a uma preocupação recorrente entre parlamentares, em diferentes esferas federativas, quanto à morosidade na execução dessas emendas ou, ainda, aos riscos de não execução justificado pelos contingenciamentos orçamentários.

CÂMARA MUNICIPAL DE LAVRAS
ESTADO DE MINAS GERAIS
COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO E TOMADA DE
CONTAS



De forma semelhante, em 2019, a Emenda Constitucional 105/2019, a qual ainda tem sido discutida em razão de Ações Diretas de Inconstitucionalidade 7.688, 7.695 e 7.697, exigia o repasse financeiro de 60% do total das transferências especiais fossem realizados até 30 de junho de 2020.

Art. 2º No **primeiro semestre** do exercício financeiro subsequente ao da publicação desta Emenda Constitucional, fica **assegurada a transferência** financeira em **montante mínimo equivalente a 60%** (sessenta por cento) dos recursos de que trata o inciso I do caput do art. 166-A da Constituição Federal.

Recentemente foi realizada Audiência Pública, sob relatoria do Ministro Flávio Dino, para debater sobre a obrigatoriedade de execução de emendas parlamentares de caráter impositivo individuais e de bancada, que tratam as ADIs 7.688, 7.695 e 7.697 e que cita a EC n.º 105/2019. Após participação na audiência, a professora Élide Graziane Pinto¹ publicou artigo com título “é inconstitucional fixar cronograma de execução de emendas no PLDO-2026”², onde discorre sobre a fundamentação e legalidade das emendas que fixam para o Poder Executivo o cronograma de execução orçamentária.

Como exposto pela procuradora, o processo de execução orçamentária, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, passa pela elaboração de metas bimestrais de arrecadação (art. 13) e de cronograma mensal de desembolso (art. 8º)

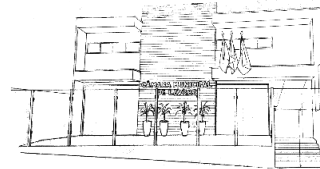
Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Art. 13. No prazo previsto no art. 8º, as receitas previstas serão desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação, com a especificação, em separado, quando cabível, das medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

¹ Élide Graziane Pinto é professora da Fundação Getúlio Vargas e procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo. (Currículo: <https://eaesp.fgv.br/pessoa/elida-graziane-pinto>)

² Consultor Jurídico - <https://www.conjur.com.br/2025-jul-08/e-inconstitucional-fixar-cronograma-de-execucao-de-emendas-no-pldo-2026/>

CÂMARA MUNICIPAL DE LAVRAS
ESTADO DE MINAS GERAIS
COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO E TOMADA DE
CONTAS



No mais, cabe aos parlamentares, o exercício da função típica de fiscalizar o Poder Executivo, o que consiste em não apenas assistir as prestações de contas quadrimestrais, mas também monitorar a execução orçamentária através da avaliação do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), publicados bimestralmente (art. 53, III da LRF). Caso sejam identificados riscos de não cumprimento das metas fiscais, é dever dos parlamentares cobrar que sejam tomadas providências, a fim de assegurar, não somente o cumprimento das emendas impositivas, mas principalmente a capacidade de manutenção dos serviços públicos.

Diante do exposto, conclui-se que a proposta de inclusão do §7º ao art. 30 da LDO, embora busque conferir maior efetividade à execução das emendas impositivas, enfrenta limitações de ordem constitucional e legal. Isso porque a fixação de cronogramas obrigatórios de desembolso pelo Poder Executivo é matéria que deve observar os instrumentos de programação financeira previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 8º e 13).

d. Ao art. 37 e 57:

O art. 191 da Lei nº 14.133/2021 estabeleceu período de transição até 30 de dezembro de 2023, durante o qual a Administração poderia optar por licitar ou contratar segundo o regime da Lei nº 8.666/1993 ou da própria Lei nº 14.133/2021, vedada, contudo, a aplicação combinada.

Com o término do prazo de transição, não é mais possível a utilização da Lei nº 8.666/1993 como fundamento para novos processos licitatórios ou contratações. Entretanto, o art. 190 da Lei nº 14.133/2021 dispõe de forma expressa que os contratos assinados antes de sua entrada em vigor permanecem regidos pela legislação revogada, até o término de sua vigência.

Art. 190. O contrato cujo instrumento tenha sido assinado antes da entrada em vigor desta Lei **continuará a ser regido de acordo com as regras previstas na legislação revogada.**

Dessa forma, considerando a possibilidade da continuidade de contratos administrativos celebrados sob a égide da Lei nº 8.666/1993, mostra-se adequado que a Lei de Diretrizes Orçamentárias mantenha a menção à referida legislação, exclusivamente para efeitos de execução de tais contratos ainda vigentes.



Por outro lado, quanto às disposições do art. 57 do Projeto de LDO, a referência à Lei nº 8.666/1993 torna-se desnecessária, visto que os limites tratados no dispositivo são atualmente regulados unicamente pela Lei nº 14.133/2021 e suas alterações.

e. Aos art. 62 e 63:

2) Das emendas ao Anexo de Metas e Prioridades

Em conformidade com o parágrafo único do artigo 170 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Lavras, as emendas ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) devem ser compatíveis com o Plano Plurianual (PPA). Contudo, por se tratar da LDO referente ao primeiro exercício do novo PPA, que ainda não foi apresentado à Câmara Municipal, não é possível, neste momento, avaliar a compatibilidade das propostas com esse instrumento. Assim, caberá, no momento da elaboração do PPA, verificar a compatibilização ou realizá-la por meio de emendas.

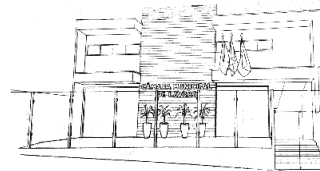
Portanto, a análise das proposições de inclusão de metas e prioridades para 2026 restringiu-se a assegurar que elas se limitem a alterações programáticas, sem criar obrigações para o Poder Executivo. A decisão sobre sua inclusão, por meio de aprovação ou rejeição, cabe ao plenário.

III – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, esta Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas entende que:

1. Quanto às emendas de caráter normativo, as alterações propostas devem respeitar a hierarquia legal e os limites fixados pela Constituição Federal, pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela Lei Orgânica Municipal, de modo que emendas que pretendam impor cronograma de desembolso ao Poder Executivo, como no caso do §7º sugerido ao art. 30, **extravasam a competência parlamentar e devem ser rejeitadas.**
2. No que se refere às menções à Lei nº 8.666/1993, **recomenda-se a manutenção de sua citação no art. 37**, enquanto a existência de contratos ainda vigentes, nos termos do art. 190 da Lei nº 14.133/2021, **sendo adequada a supressão de sua referência no art. 57 da LDO**,

CÂMARA MUNICIPAL DE LAVRAS
ESTADO DE MINAS GERAIS
COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO E TOMADA DE
CONTAS



por tratar de limites atualmente regulados exclusivamente pela nova Lei de Licitações e Contratos.

3. Relativamente às emendas ao Anexo de Metas e Prioridades, por se tratar de exercício inaugural do novo PPA, ainda não submetido ao Legislativo, a análise limita-se a assegurar que as proposições não criem obrigações diretas ao Poder Executivo, competindo ao Plenário decidir sobre sua aprovação ou rejeição.

Assim, esta Comissão OPINA pela **APROVAÇÃO** das Emendas ao Projeto de Lei do Executivo n.º 11, 12, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24 e 25, de 2025. Com **REJEIÇÃO**, em votação em destaque, **dos artigos 2º, 3º e 4º do EPLE n.º 14/2025**, preservando a legalidade, a responsabilidade fiscal e o equilíbrio do planejamento orçamentário municipal.

JUSSÂNIA APARECIDA SANTOS
SILVA (PSD)
Relatora

EVANDRO OLIVEIRA MIRANDA (PSD)
Presidente

ARISTIDES SILVA FILHO (PT)
Membro