



Procedência: Câmara Municipal de Santa Luzia/MG.

Data: 22 de junho de 2026

Ementa: **Projeto de Lei nº 078/2026** – Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2027 – Emendas parlamentares – Possibilidade de apresentação de emendas à LDO – Necessidade de compatibilidade com o PPA, com a Lei Orgânica Municipal, com a Lei de Responsabilidade Fiscal e com a separação dos Poderes – Análise individual das Emendas nº 001, 002, 003, 004, 005 e 006 – Viabilidade jurídica com adequações pontuais.

I – CONSULTA

Submete-se à análise desta Assessoria Jurídica as Emendas apresentadas ao Projeto de Lei nº 078/2026, de autoria do Chefe do Poder Executivo Municipal, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária para o exercício financeiro de 2027.

O Projeto de Lei nº 078/2026 trata da Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município de Santa Luzia/MG para o exercício de 2027, estabelecendo metas, prioridades, regras fiscais e diretrizes para elaboração e execução do orçamento municipal.

As emendas analisadas tratam de alterações e acréscimos relacionados às áreas de educação, saúde, cultura, funcionamento do Teatro Municipal, regras de contingenciamento, despesas obrigatórias de caráter continuado e adequações técnicas ao texto do projeto.





É o relatório. Passa-se à análise.

II – ANÁLISE JURÍDICA

A Lei de Diretrizes Orçamentárias é de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Isso, porém, não impede que os vereadores apresentem emendas ao projeto.

As emendas parlamentares à LDO são admitidas, desde que respeitem alguns limites: devem ser compatíveis com o Plano Plurianual, com a Lei Orgânica Municipal, com a Lei de Responsabilidade Fiscal e com o princípio da separação dos Poderes.

Em termos simples, o Legislativo pode propor ajustes, prioridades e aperfeiçoamentos no planejamento orçamentário. O que não pode é usar a emenda para administrar diretamente, criar obrigação imediata ao Executivo, determinar aumento de despesa sem estudo fiscal, criar cargos, conceder reajustes ou impor benefícios funcionais.

Feita essa observação geral, passa-se à análise de cada emenda.

2.1. Emenda nº 001

A Emenda nº 001 altera o item relativo à Secretaria Municipal de Educação, para prever a ampliação, construção e reforma de unidades educacionais, incluindo escolas e UMEIs da rede municipal.

A proposta trata de meta e prioridade da Administração Pública para a área da educação, assunto compatível com a LDO. Além disso, a redação não obriga o Executivo a executar imediatamente determinada obra, nem fixa prazo, nem cria despesa automática.

A emenda também preserva a margem de atuação administrativa ao afirmar que as ações deverão ocorrer de acordo com as necessidades identificadas pela Administração Pública. Isso é importante, porque evita ingerência direta do Legislativo na gestão do Executivo.

Apesar disso, recomenda-se ajuste formal na redação. A ementa menciona “Eixo VI”, enquanto o art. 1º menciona “Eixo VII”. É necessário conferir qual é o eixo correto no Anexo I e padronizar a redação.





Também se recomenda substituir “UMEI’s” por “UMEIs”, por correção gramatical, e ajustar a cláusula de vigência para constar que a alteração entra em vigor na forma da lei aprovada, e não simplesmente “na data de sua aprovação”.

Assim, a Emenda nº 001 é juridicamente viável, com ajustes formais de técnica legislativa.

2.2. Emenda nº 002

A Emenda nº 002 acrescenta metas relacionadas aos Agentes Comunitários de Saúde – ACS e aos Agentes de Combate às Endemias – ACE.

A proposta trata de plano de cargos, carreira e salários, estudos para reajuste remuneratório, auxílio-alimentação, fornecimento de EPIs, uniformes, equipamentos, estruturação de salas nas UBS e previsão orçamentária para adicional de insalubridade.

A emenda precisa de ajustes.

A parte que trata de estudos técnicos, financeiros e administrativos pode ser mantida, desde que fique claro que se trata apenas de avaliação de viabilidade. A LDO pode prever estudos e diretrizes de planejamento.

Também é possível manter, como diretriz geral, a previsão de fornecimento de EPIs, uniformes, equipamentos e melhoria das condições de trabalho, desde que a redação não imponha obrigação administrativa imediata e absoluta ao Executivo.

O problema está nos trechos que determinam a elaboração e implementação de Plano de Cargos, Carreiras e Salários e que obrigam o Executivo a consignar dotação orçamentária específica e suficiente para determinada despesa.

Esses pontos envolvem matéria de pessoal, remuneração, carreira, vantagens funcionais e organização administrativa. Em relação aos servidores do Poder Executivo, tais matérias são de iniciativa do Chefe do Executivo.

Além disso, a concessão ou ampliação de vantagem remuneratória exige análise de impacto orçamentário-financeiro, compatibilidade com a LDO, adequação à LOA e observância dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.





Por isso, a emenda não deve impor a criação de plano de carreira, reajuste, auxílio ou pagamento específico. O caminho juridicamente mais seguro é transformar esses pontos em diretrizes de estudo, avaliação e planejamento.

Sugere-se que o item sobre plano de cargos seja ajustado para a seguinte lógica:

“Realização de estudos técnicos, financeiros e administrativos visando à avaliação da viabilidade de elaboração de Plano de Cargos, Carreiras e Salários dos Agentes Comunitários de Saúde – ACS e dos Agentes de Combate às Endemias – ACE, observada a iniciativa do Poder Executivo, a legislação aplicável, a disponibilidade orçamentária e financeira e os limites da Lei Complementar Federal nº 101/2000.”

Quanto ao adicional de insalubridade, recomenda-se substituir a redação impositiva por texto mais cauteloso, nos seguintes termos:

“Na elaboração da Lei Orçamentária Anual, o Poder Executivo poderá avaliar a previsão das dotações necessárias ao custeio das despesas legalmente devidas aos Agentes Comunitários de Saúde – ACS e aos Agentes de Combate às Endemias – ACE, inclusive aquelas decorrentes de adicional de insalubridade, quando cabível, observada a legislação aplicável, a disponibilidade orçamentária e financeira e os limites da Lei Complementar Federal nº 101/2000.”

Assim, a Emenda nº 002 é juridicamente viável apenas em parte, desde que sejam retiradas ou ajustadas as expressões que imponham obrigação direta ao Executivo em matéria de carreira, remuneração, benefício ou despesa obrigatória.

2.3. Emenda nº 003

A Emenda nº 003 inclui, entre as prioridades da Secretaria Municipal de Cultura e Turismo, obras e outras despesas necessárias ao funcionamento do Teatro Municipal Antônio Roberto de Almeida.

A proposta trata de política pública de cultura e de planejamento orçamentário. Esse tipo de previsão é compatível com a LDO, especialmente porque a emenda





não cria cargo, não altera estrutura administrativa e não impõe execução imediata de obra específica.

A inclusão do Teatro Municipal como prioridade pode ser feita, desde que a execução concreta fique condicionada à disponibilidade orçamentária e financeira e ao planejamento do Executivo.

Recomenda-se apenas melhorar a redação para evitar expressão muito ampla, como “outras despesas necessárias”. O ideal é usar uma redação mais objetiva, como:

“ações de manutenção, conservação, adequação, modernização, aquisição de equipamentos e demais medidas necessárias ao funcionamento do Teatro Municipal Antônio Roberto de Almeida, observada a disponibilidade orçamentária e financeira.”

Assim, a Emenda nº 003 é juridicamente viável, com recomendação de ajuste redacional.

2.4. Emenda nº 004

A Emenda nº 004 altera o art. 16 do Projeto de Lei nº 078/2026 para incluir a cultura entre as áreas resguardadas da redução de gastos com material de consumo, outros serviços e encargos.

A emenda é possível, mas precisa de ajuste.

A LDO pode tratar de regras de limitação de empenho e de medidas de contingenciamento. Também é possível que o Legislativo indique áreas que devem receber maior proteção orçamentária.

No entanto, a limitação de empenho é um instrumento previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal para preservar o equilíbrio das contas públicas. Por isso, nenhuma área deve ser protegida de forma absoluta, a ponto de impedir o cumprimento das metas fiscais.

A redação da emenda já reduz esse risco ao mencionar os limites das disponibilidades de gastos. Ainda assim, recomenda-se deixar mais claro que a preservação da cultura deve respeitar a disponibilidade orçamentária, financeira e as metas fiscais.





Também há erro técnico no art. 2º da emenda, pois ele afirma que a alteração integrará a Lei Orçamentária Anual de 2026. O projeto analisado, contudo, trata da LDO para o exercício financeiro de 2027. Essa referência precisa ser corrigida.

Sugere-se a seguinte redação para o inciso VII:

“reduzir, no prazo de 60 (sessenta) dias, em 30% (trinta por cento), os gastos com material de consumo e outros serviços e encargos, excetuados os vinculados a contratos firmados com a municipalidade e, sempre que compatível com as metas fiscais e com a disponibilidade orçamentária e financeira, os dos setores de saúde, educação e cultura.”

Assim, a Emenda nº 004 é juridicamente viável, desde que corrigida a referência à LOA de 2026 e ajustada a redação para preservar a responsabilidade fiscal.

2.5. Emenda nº 005

A Emenda nº 005 acrescenta inciso ao § 2º do art. 15 do projeto, para incluir as despesas de programas, projetos e atividades da função Cultura entre aquelas que devem ser preservadas, quando possível, em caso de limitação de empenho.

A emenda é juridicamente possível.

Diferentemente de uma vedação absoluta de contingenciamento, o art. 15 trabalha com a ideia de que determinadas despesas serão preservadas sempre que possível. Isso torna a redação mais segura, porque estabelece uma prioridade, e não uma blindagem completa.

A cultura pode ser inserida entre essas prioridades, pois se trata de área protegida constitucionalmente e relacionada ao interesse público municipal.

Contudo, assim como ocorre na Emenda nº 004, há erro na cláusula final. A emenda menciona que integrará a Lei Orçamentária Anual de 2026, quando o correto é fazer referência ao Projeto de Lei nº 078/2026, que trata da LDO de 2027.

Também se recomenda incluir menção à disponibilidade orçamentária e financeira e ao cumprimento das metas fiscais.

A redação pode ser ajustada para:





“despesas de programas, projetos e atividades da função Cultura, observada a disponibilidade orçamentária e financeira e o cumprimento das metas fiscais.”

Assim, a Emenda nº 005 é juridicamente viável, com necessidade de correção da referência à LOA de 2026 e recomendação de ajuste redacional.

2.6. Emenda nº 006

A Emenda nº 006 promove alterações em diversos dispositivos do Projeto de Lei nº 078/2026, com o objetivo de corrigir falhas técnicas e adequar o texto à Constituição Federal, à Lei de Responsabilidade Fiscal, à Lei Orgânica Municipal e aos apontamentos feitos nos pareceres técnico e jurídico.

A emenda é, em geral, juridicamente adequada.

A alteração do art. 6º, § 3º, corrige erro de concordância verbal. Trata-se de ajuste formal adequado.

A alteração do art. 24 também é correta. O texto passa a deixar claro que mudanças na estrutura administrativa, criação ou extinção de órgãos, cargos, empregos ou funções, alteração de atribuições e aumento de despesa dependem de lei específica. Essa correção é importante, porque evita autorização genérica e preserva o princípio da legalidade.

O acréscimo ao art. 20 também é adequado, pois reforça que a criação ou expansão de despesa obrigatória de caráter continuado deve observar a margem de expansão do Anexo de Metas Fiscais e os arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A alteração do art. 34, ao tratar das emendas impositivas, também se mostra adequada, desde que esteja compatível com a redação atual da Lei Orgânica Municipal e com os limites aplicáveis ao Município para a LOA de 2027.

O único ponto que exige maior atenção é a redação proposta ao art. 26. O texto apresentado está confuso e pode gerar dúvida sobre o limite de autorização para abertura de créditos adicionais. Em matéria orçamentária, essa autorização precisa ser clara, objetiva e delimitada.





Por isso, recomenda-se substituir a redação do art. 26 por texto mais preciso, como:

“Art. 26. A Lei Orçamentária Anual poderá conter autorização para abertura de créditos adicionais suplementares, em percentual ou valor expressamente definido em seu texto, observado o disposto na Constituição Federal, na Lei Federal nº 4.320/1964, na Lei Complementar Federal nº 101/2000, na Lei Orgânica Municipal e nas normas de execução orçamentária aplicáveis.

Parágrafo único. A autorização de que trata o caput deverá observar a compatibilidade com as metas fiscais, a disponibilidade de recursos, a adequação da categoria econômica, do grupo de natureza da despesa, da modalidade de aplicação e da fonte ou destinação de recursos.”

Assim, a Emenda nº 006 é juridicamente viável, com recomendação de ajuste da redação do art. 26.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Assessoria Jurídica opina:

Pela viabilidade jurídica da Emenda nº 001, com ajustes formais na indicação do eixo correto, na grafia de “UMEIs” e na cláusula de vigência.

Pela viabilidade jurídica parcial da Emenda nº 002, desde que sejam ajustados os trechos que impõem ao Executivo a implementação de plano de carreira, concessão de reajuste, benefício ou dotação orçamentária obrigatória. A emenda deve ser redigida como diretriz de estudo, avaliação e planejamento.

Pela viabilidade jurídica da Emenda nº 003, com recomendação de ajuste redacional para tornar o texto mais claro e condicionar a execução à disponibilidade orçamentária e financeira.





Pela viabilidade jurídica da Emenda nº 004, desde que corrigida a referência equivocada à Lei Orçamentária Anual de 2026 e ajustada a redação para resguardar as metas fiscais e a disponibilidade orçamentária e financeira.

Pela viabilidade jurídica da Emenda nº 005, com necessidade de correção da referência à Lei Orçamentária Anual de 2026 e recomendação de inclusão expressa da observância das metas fiscais.

Pela viabilidade jurídica da Emenda nº 006, com recomendação de ajuste da redação do art. 26, para que a autorização de abertura de créditos adicionais fique clara, objetiva e juridicamente segura.

Por fim, recomenda-se que a tramitação das emendas observe o rito próprio das proposições orçamentárias, com análise pela comissão competente e verificação de compatibilidade com o Plano Plurianual, a Lei Orgânica Municipal, a Lei de Responsabilidade Fiscal e as demais normas aplicáveis.

É o parecer, s.m.j.

Arthur Magno e Silva Guerra :

Arthur Magno e Silva Guerra
OAB/MG 79.195

