



PREFEITURA DE

**Cachoeiras
de Macacu**

SEGOV

Secretaria Municipal de
Governo e Casa Civil

OFÍCIO Nº 0116/SEGOV/2025

ASSUNTO: INFORMAÇÃO

(Presta)

REF.: **Emendas Substitutivas, Supressiva e Aditiva-protocolada sob nº0822/2025 e 0484/2025 ao Projeto de Lei Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2026.**

Em, 24 de julho de 2025.

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Cumprimentando a Vossa Excelência e seus digníssimos pares, venho por meio deste, respeitosamente, encaminhar o VETO TOTAL as Emendas Substitutivas, Supressiva e Aditiva protocolada sob nº0822/2025 e ao Projeto de Lei que Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2026, e dá outras providências, protocolada sob nº0484/2025.

RAZÕES DO VETO:

As emendas apresentadas pelos parlamentares alteram dispositivos essenciais ao adequado funcionamento da administração pública municipal, motivadas por fins meramente políticos, e impõem obstáculos à atuação do Executivo.

A Constituição Federal, em seu art. 165, § 2º, dispõe que "a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente".

A elaboração do projeto da LDO é de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, o que decorre do princípio da separação dos poderes (art. 2º da CF/88) e da chamada reserva de iniciativa.

Embora o Poder Legislativo possa apresentar emendas aos projetos orçamentários, a própria Constituição Federal impõe limites. Nos termos do art. 166, §§ 3º e 4º, CF/88 (por analogia), as emendas devem ser compatíveis com o plano plurianual (PPA) e com a lei de diretrizes orçamentárias, além de não poderem alterar a estrutura fundamental proposta pelo Executivo, sob pena de ofensa à autonomia administrativa. Vejamos:

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou entendimento no sentido de que **o Legislativo não pode, sob o pretexto de emendar, desvirtuar o projeto orçamentário de forma a inviabilizar políticas públicas ou o funcionamento da administração** (cf. ADI 3396/DF, rel. Min. Eros Grau).

O art. 2º da CF/88 estabelece a independência e harmonia entre os Poderes. Quando o Poder Legislativo, por motivações alheias ao interesse público, impede ou dificulta a execução de

Karla Kolimbrowskey
RECEPCIONISTA
Mat. 641

CÂMARA MUNICIPAL DE
CACHOEIRAS DE MACACU - RJ

Câmara Municipal de Cachoeiras de Macacu
Processo nº 0914 / 2025 dado pelo
protocolo, distribuído à Presidência
Em, 24 de Julho de 2025



PREFEITURA DE

**Cachoeiras
de Macacu**

SEGOV
Secretaria Municipal de
Governo e Casa Civil

políticas públicas, há afronta direta a esse princípio, configurando hipótese de inconstitucionalidade formal e material.

Com efeito, a análise sobre a compatibilidade das alterações apresentadas com o Plano Plurianual (PPA) figura-se como questão de cunho majoritariamente político, submetida ao entendimento de cada parlamentar.

Nesse sentido, não há que se falar em óbice na formulação de emendas em projeto de lei de diretrizes orçamentárias – LDO – por parte dos vereadores. No entanto, **tal prerrogativa não importa em um exercício ilimitado de modificações na peça apresentada pelo Poder Executivo.**

Sobre o tema, Harisson Leite¹ leciona:

No entanto, e por óbvio, **as emendas parlamentares sofrem algumas restrições, de ordem material e de ordem formal**, até porque se o seu poder fosse ilimitado, restaria cessado o privilégio constitucional em favor do Executivo. No **âmbito material**, as emendas devem possuir **afinidade lógica com a lei que pretendem alterar**. Ou seja, deve haver compatibilidade com o PPA e com a LDO. **Além disso, o projeto deve indicar os recursos para os gastos (ADI 2619)**. Esses recursos não podem ser novos, ou seja, **não pode um parlamentar criar um projeto ou um programa indicando novas fontes de recursos, ou informar que os recursos para esse programa virão de tributos a serem criados ou majorados. (...)**

Do ponto de vista formal, só poderão ser aceitas as emendas relacionadas com a **correção de erros ou omissões** ou com os dispositivos do texto do projeto de lei.

Depreende-se, portanto, que eventuais emendas apresentadas pelo Poder Legislativo devem indicar a procedência dos recursos indicados, fato não visualizado nas emendas substitutivas em análise. Em verdade, constata-se que os acréscimos apresentados via emenda

não indicaram a respectiva fonte de origem dos recursos, acarretando evidente violação aos preceitos financeiro e orçamentários constitucionais e infraconstitucionais.

Sobre o tema de emendas parlamentares apresentadas em projetos orçamentários, veja-se o entendimento apresentado na ADI 1.050, relatada pelo Min. Celso de Mello, no STF:

¹ LEITE, Harisson. Manual de Direito Financeiro. 5 ed. rev. ampl. e atual. Salvador. JusPodivm, 2016, p.129.

PRO
TE



PREFEITURA DE
**Cachoeiras
de Macacu**

SEGOV
Secretaria Municipal de
Governo e Casa Civil

O poder de emendar projetos de lei, que se reveste de natureza eminentemente constitucional, qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa. Essa prerrogativa institucional, precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis (RTJ 36/382, 385 – RTJ 37/113 – RDA 102/261), pode ser legitimamente exercida pelos membros do Legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa (ADI 865/MA, rel. Min. Celso de Mello), **desde que, respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da República, as emendas parlamentares (a) não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei, (b) guardem afinidade lógica (relação de pertinência) com a proposição original e (c) tratando-se de projetos orçamentários (CF, art. 165, I, II e III) observem as restrições fixadas no art. 166, §§ 3º e 4º, da Carta Política (...)** grifo nosso).

Verifica-se no excerto acima que a aplicação do art. 166, §§ 3º e 4º, da Constituição Federal deverá ser observada não apenas em relação a Lei Orçamentária Anual – LOA, mas também no Plano Plurianual – PPA e da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.

Nessa senda, a redação apresentada no dispositivo acima mencionado estipula:

Art. 166. **Os projetos de lei relativos** ao plano plurianual, às **diretrizes orçamentárias**, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 3º **As emendas** ao projeto de lei do orçamento anual ou **aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:**

I - sejam **compatíveis com o plano plurianual** e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - **indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa**, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

§ 4º **As emendas** ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias **não poderão** ser aprovadas quando **incompatíveis com o plano plurianual**.

Câmara
Processo
Protocolo
P.Em.



Portanto, a ausência da indicação da origem dos recursos a serem acrescidos na peça de diretrizes orçamentárias acabaria por eivar de vício as emendas sob análise.

À guisa de esclarecimentos, nos termos do art. 166, § 3º da CF, seria necessária a indicação dos recursos financeiros, admitindo-se apenas os provenientes de anulação de despesa, nos termos acima apresentados.

- DA EMENDA SUBSTITUTIVA 001

Texto com Emenda:

*Promover a melhoria e ampliação dos serviços públicos de Educação, Saúde, Promoção Social, Habitação, Cultura, Esportes e Lazer, alocando na LOA, Lei Orçamentária Anual 2026, o percentual de no mínimo **1,0% (um por cento)** das Receitas Correntes para serviços públicos, projetos e políticas públicas da Secretaria Municipal de Esportes.*

A referida Emenda Substitutiva 001 deveria prever a procedência dos recursos indicados, fato não visualizado nas emendas substitutivas em análise. Em verdade, constata-se que os acréscimos apresentados via emenda não indicaram a respectiva fonte de origem dos recursos, acarretando evidente violação aos preceitos financeiro e orçamentários constitucionais e infraconstitucionais.

- DA EMENDA SUBSTITUTIVA 002

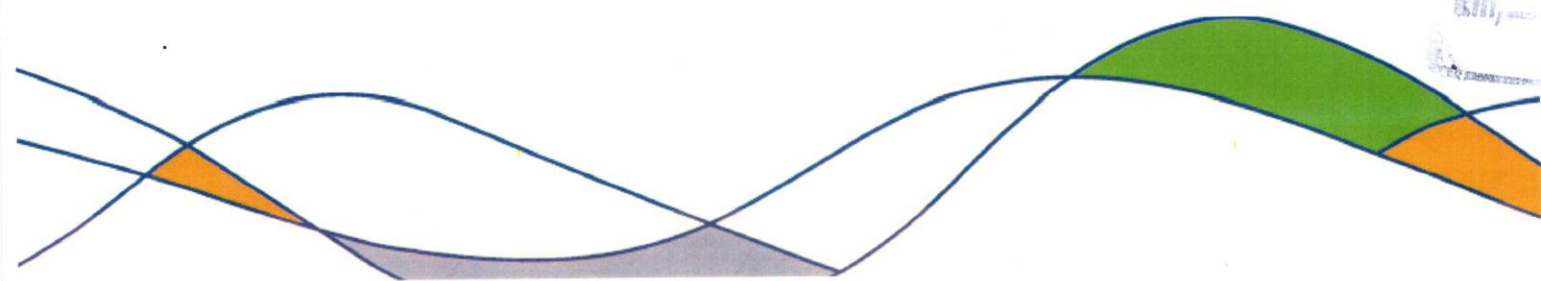
Texto com Emenda:

O Projeto de Lei para o Orçamento de 2026, obrigatoriamente será acompanhada do Quadro de Detalhamento de Despesas (QDD), em consonância com o art. 6º da Portaria Interministerial 163/2001.

O Quadro de Detalhamento de Despesas (QDD) pode ser apresentado no primeiro dia útil de vigência da Lei Orçamentária Anual (LOA). O QDD é um instrumento de detalhamento da LOA, que estabelece como os recursos serão utilizados para cada projeto, atividade ou programa. Sua apresentação no início da vigência da LOA garante que a execução orçamentária ocorra de forma transparente e eficiente, desde o primeiro dia do ano.

Vale dizer, a apresentação do QDD pode ocorrer de forma conjunta com a LOA ou logo após sua publicação, dependendo da legislação e das normas internas de cada ente federativo. O importante é que o QDD seja disponibilizado para conhecimento público e controle social, garantindo a transparência na execução orçamentária.

Comarca
Processo
Protocolo
Em
Data





EMENDA SUBSTITUTIVA 003

Texto com emenda:

§1º A Lei Orçamentária poderá conter autorização para abertura de créditos adicionais suplementares, não superior a 05 % (cinco por cento) do Orçamento Geral do Município.

A diminuição excessiva dos limites para abertura de créditos adicionais pode ser questionada sob a perspectiva da constitucionalidade, especialmente se comprometer a capacidade do Executivo de executar suas políticas públicas, sendo fundamental que a atuação do Legislativo seja pautada pela busca de equilíbrio entre o controle fiscal e a necessidade de flexibilidade do Executivo na execução do orçamento.

Emendas Supressiva 001:

Verifica-se o desvio de finalidade, que ocorre quando o ato administrativo ou legislativo, embora aparentemente regular, tem por objetivo atender a fins diversos do interesse público. No caso das emendas supressivas em análise resta comprovada a motivação exclusivamente política e obstrutiva, caracteriza-se o vício de finalidade, passível de controle judicial.

Por fim, a Emenda Aditiva 001 não poderia ser apresentada como Emenda a LDO, uma vez que altera as disposições da Lei Orgânica do Município (art. 57 da Lei Orgânica Municipal).

Diante do exposto, considerando a CF/1988, assim com a doutrina e a jurisprudência, esta PGM vislumbra embargo de natureza jurídica.

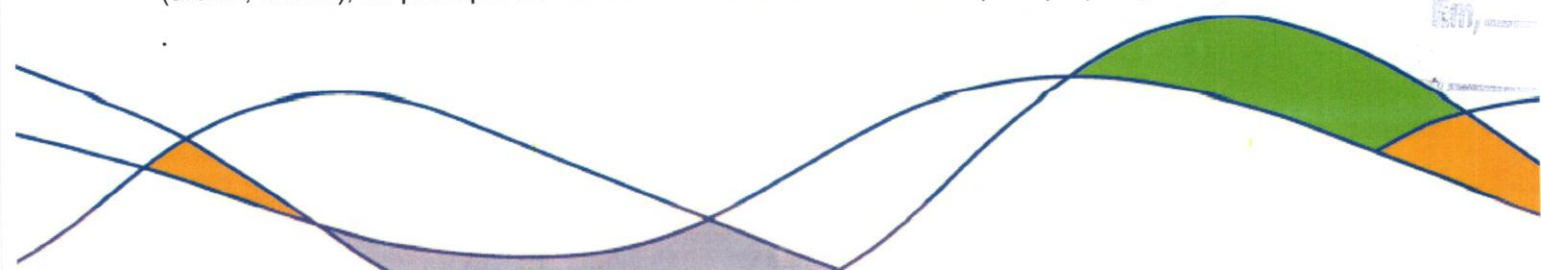
Vale dizer, o desvio de finalidade ocorre quando o ato administrativo ou legislativo, embora aparentemente regular, tem por objetivo atender a fins diversos do interesse público. No caso em análise, restando comprovada a motivação exclusivamente política e obstrutiva, caracteriza-se o vício de finalidade, passível de controle judicial.

O STF já apontou a necessidade de assegurar a continuidade das políticas públicas, especialmente as que visem à efetivação de direitos fundamentais e à eficiência administrativa (princípio da continuidade do serviço público, art. 37, caput, CF/88).

Emendas que comprometem a execução orçamentária podem ensejar lesão a esses princípios.

Diante do exposto, opina-se pela inconstitucionalidade das emendas apresentadas ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, por violação: ao princípio da separação dos poderes (art. 2º, CF/88); ao princípio da reserva de iniciativa do Executivo para proposição orçamentária

Câmara Municipal
de Cachoeiras de Macacu
Processo nº
003/2019
Em 12/05/2019





PREFEITURA DE

**Cachoeiras
de Macacu**

SEGOV
Secretaria Municipal de
Governo e Casa Civil

(art. 165, § 2º, CF/88); ao princípio da moralidade administrativa (art. 37, caput, CF/88), em razão de desvio de finalidade, motivo pelo qual, recomenda-se ao Chefe do Executivo Municipal o veto das emendas inconstitucionais, nos termos do art. 66, § 1º, da CF/88 (aplicável aos Municípios), com posterior comunicação ao Legislativo.

Certos de estarmos sempre interagindo com o Poder Legislativo, nos colocamos a inteira disposição para dirimir quaisquer dúvidas, aproveitando a oportunidade para expressar votos de elevada estima e consideração.

Atenciosamente,

RAFAEL MUZZI DE
MIRANDA:84535253749

Assinado de forma digital por RAFAEL
MUZZI DE MIRANDA:84535253749
Dados: 2025.07.24 15:28:22 -03'00'

RAFAEL MUZZI DE MIRANDA

Prefeito Municipal

Ao
Exmo. Sr.
VILMAR PEREIRA DA SILVA
Presidente da Câmara Municipal de Cachoeiras de Macacu.

Câmara Mu
Voto n°
Protocolo, di
Em, _____
A _____

