

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER: 102-A/2025.

PROTOCOLO: 3187/2025.

DATA ENTRADA: 04 de agosto de 2025.

PROJETO DE LEI: 10.164 de 2025.

AUTORIA: Poder Executivo.

EMENTA: Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2026 e dá outras providências.

CONCLUSÃO: **Favorável com emendas.**

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado ao relator das respectivas Comissões permanentes pertinentes, sobre um projeto de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo do Município de Caruaru, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2026 e dá outras providências.

O Projeto de Lei a ser analisado é composto por 154 (cento e cinquenta e quatro) artigos, todos devidamente formulados pelo Poder Executivo.

Em observância às prerrogativas legais e regimentais ao qual está inserido, é o parecer para expor fundamentadamente o entendimento quanto à sua constitucionalidade, legalidade e instrumentalidade processual legislativa, observando, sobremaneira, a Constituição Federal, a Constituição Estadual de Pernambuco, a Lei Orgânica do Município de Caruaru e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru.

Assim, a consulta objetiva ter um parecer técnico jurídico sobre a legalidade do Projeto de Lei, cuja justificativa é a seguinte:

Caruaru, 01 de agosto de 2025.

MENSAGEM Nº 040/2025.

Excelentíssimos:
Senhor Presidente,
Senhoras Vereadoras,
Senhores Vereadores:

**PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS
LDO/2026**

Temos a honra de submeter à apreciação de Vossas Excelências o Projeto de Lei que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2026, em cumprimento ao disposto no art. 165, II e § 2º, da Constituição Federal e disposições do art. 124, § 1º, inciso I, da Constituição do Estado de Pernambuco.

A Constituição Federal e a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, elegeram a Lei de Diretrizes Orçamentárias como instrumento de planejamento governamental destinado a estabelecer metas e prioridades da Administração Pública, orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual e dispor sobre as alterações na legislação tributária, bem como definir metas fiscais, critérios para limitação de empenhos e movimentação financeira e margem de expansão das despesas obrigatórias de natureza continuada.

O presente projeto da LDO/2026 atende as exigências estabelecidas pela Constituição Federal e pela Lei de Responsabilidade Fiscal, por meio do texto do projeto de lei e dos seguintes anexos:

- I - ANEXO I: Anexo de Prioridades;
- II - ANEXO II: Anexo de Metas Fiscais;
- III - ANEXO III: Anexo de Riscos Fiscais;
- IV - ANEXO IV: Demonstrativo de Obras em Execução, Despesas de Conservação do Patrimônio Público e Novos Projetos.

O Anexo de Prioridades da LDO/2026, representado pelo ANEXO I, indica as ações prioritárias para execução dos programas que constarão do PPA 2026/2029, contemplando as escolhas do Governo e da sociedade para o período.

O Anexo de Metas Fiscais, representado pelo ANEXO II, está estruturado por meio de oito demonstrativos e das memórias de cálculo que os instruem, discriminados, detalhadamente, com os resultados obtidos nos anos anteriores e as projeções para os exercícios seguintes, entre as quais estimativas de receitas e despesas, resultado nominal, resultado primário, evolução do patrimônio líquido e situação financeira e atuarial da entidade do RPPS, de acordo com o padrão estabelecido pelo Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF 14ª edição, aprovado pela Portaria STN/MF nº 699, de 07 de julho de 2023, da Secretaria do Tesouro Nacional, atualizado pela Portaria STN/MF nº 989, de 14 de junho de 2024.

Nas projeções de receitas e despesas foram considerados os acréscimos do índice de inflação IPCA, expectativa de crescimento do Produto Interno Bruto - PIB e do percentual da Taxa de Juros SELIC, estimados pelo Banco Central do Brasil – BCB para 2025, 2026, 2027 e 2028:

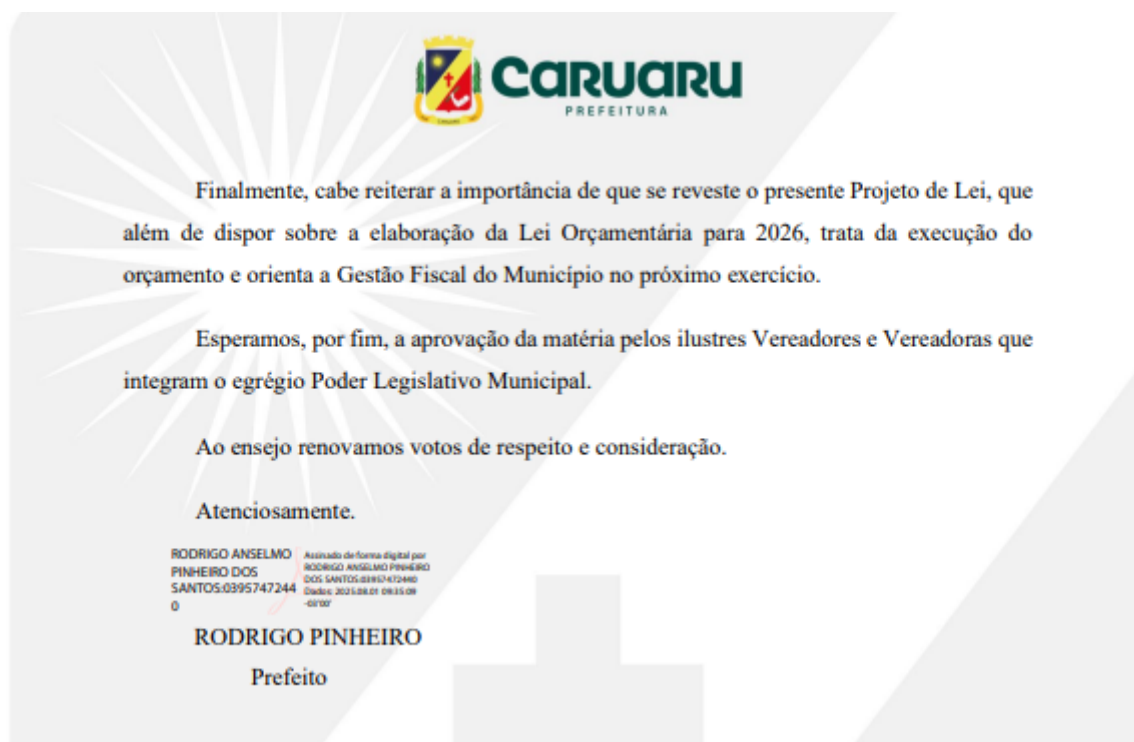
INDICADORES	2025	2026	2027	2028
▪ IPCA (%)	5,25	4,50	4,00	3,85
▪ PIB (% de crescimento)	2,20	2,50	2,60	2,60
▪ Taxa SELIC (% a.a)	14,75	12,50	10,50	10,00

Fonte: Relatório Focus - Banco Central do Brasil 13 de junho de 2025. Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentária da União - Ministério do Planejamento e Orçamento.

Portanto, estão refletidos neste projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias cenários de baixo crescimento econômico, com índices inflacionários com tendência de estabilidade em patamar acima da meta de 3,0%, estabelecida pelo Banco Central do Brasil.

O Anexo de Riscos Fiscais, representado pelo ANEXOIII, indica as possibilidades de ocorrência de eventos que venham impactar negativamente nas contas públicas, durante o exercício de 2026 e as providências que deverão ser tomadas, caso aconteçam,

O ANEXO IV, estabelecido para atender ao disposto no art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal, consiste no resumo das obras em andamento, das despesas de conservação do patrimônio e de novos projetos.



É o relatório.

Passo a opinar.

2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante¹, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e

¹ Art. 123. (...) II – parecer de Comissão Permanente ou Especial: pronunciamentos opinativos sobre a matéria estudada;

compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno desta Casa Legislativa dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos

Art. 91 – Nenhum projeto de **lei, de resolução ou de decreto legislativo**, será submetido à deliberação do Plenário **sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes** ou de Comissão Especial.

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o **a uma ou mais comissões para receber parecer**, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Art. 274 – As deliberações das Comissões **serão assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa**, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal. (Alterado pela Resolução nº 615/2019)

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de **assessoramento jurídico** sobre as proposições legislativas, em forma de parecer que:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada de decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples de parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador. (Mandado de Segurança nº 24.584-1 – DF. Rel. Min. Marco Aurélio – STF).”

A sistemática adotada ressalta-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, **a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.**

Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

3. TÉCNICA LEGISLATIVA

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente pelo Chefe Poder Executivo, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se que o autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, cumpridos os requisitos de admissibilidade constantes na Lei Complementar nº 95/1998.

Desta forma, o projeto de lei demonstra-se formalmente apto a prosseguir com seu processo legislativo e demais fases de análise.

4. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA

A proposição ora apresentada pelo Poder Executivo Municipal foi protocolada na forma de Projeto de Lei. Analisando-se as normas insculpidas no Art. 35 da Lei Orgânica, assim como no Art. 122 do Regimento Interno desta Casa, resta evidenciado que as matérias sujeitas à apreciação via “lei complementar” estão inseridas no Art. 35. Eis o texto da LOM:



LEI ORGÂNICA

Art. 35 - **As leis complementares** exigem, para sua aprovação, o voto favorável da maioria de dois terços, no mínimo, dos membros da Câmara.

Parágrafo Único - São leis complementares as que disponham sobre:

- I** - código tributário do Município;
- II** - código de obras e edificações;
- III** - código de posturas;
- IV** - código sanitário;
- V** - plano diretor;
- VI** - lei de zoneamento e parcelamento do solo urbano;
- VII** - lei instituidora do regime jurídico único dos servidores municipais e dos planos de carreira.

REGIMENTO INTERNO

Art. 122 – A Câmara Municipal pronuncia-se sobre:

- I – projeto de lei** de autoria do Prefeito, da Mesa Diretora, de um ou mais Vereadores, ou das Comissões Permanentes e Especiais;
- II** – pareceres das Comissões Permanentes e Especiais;
- III** – projetos de resolução e de decreto legislativo de autoria da Mesa Diretora, de um ou mais Vereadores, ou das Comissões Permanentes e Especiais;
- IV** – requerimentos;
- V** – emendas;
- VI** – projetos de lei de iniciativa popular;
- VII** – indicações.

Portanto, a escolha pelo trâmite como **Projeto de Lei**, conforme definido no inciso I do Art. 122 do Regimento Interno, não denota ilegalidade, sendo, neste caso, atendidos os requisitos regimentais.

5. DA COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL

A proposta trata de matéria claramente inserida no **interesse local**, especialmente quanto, à responsabilidade dos grandes geradores de resíduos sólidos e dá outras providências sendo, portanto, de competência do Município legislar, conforme os dispositivos constitucionais e estaduais:

Constituição Federal de 1988.

Art. 30. Compete aos Municípios:

- I** - legislar sobre assuntos de **interesse local**;
- II** - **suplementar a legislação federal** e a estadual no que couber; (Vide ADPF 672)

Portanto, o Município de Caruaru, ao legislar sobre o tema, **atua dentro de sua competência**, em consonância com o interesse local e a suplementação da legislação federal.

6. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA – INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO.

Verifica-se, preliminarmente, que a análise da competência legislativa e da iniciativa constitui requisito essencial para aferição da regularidade formal do presente Projeto de Lei. Trata-se de proposição que versa sobre diretrizes orçamentárias, matéria cujo processamento legislativo se encontra disciplinado por normas constitucionais, orgânicas e regimentais específicas, as quais atribuem iniciativa exclusiva ao Chefe do Poder Executivo.

No que diz respeito à legitimidade para propositura do projeto de lei, o projeto de lei é de iniciativa exclusiva do Executivo a teor do que dispõe o art. 61, § 1º, inciso II, alínea "b"2 da Constituição Federal de 1988.

Nesse mesmo sentido, temos dicção, na Lei Orgânica do Município e o Regimento Interno, acerca da competência do Chefe do Executivo para a apresentação da LDO, nos seguintes termos:

LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO

Art. 36 – São de iniciativa exclusiva do Poder Executivo as leis que disponham sobre:

(...)

IV- plano plurianual, **diretrizes orçamentárias**, orçamento e matéria tributária:

REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA

Art. 131 – É da **competência exclusiva do Prefeito** a iniciativa das leis que:
I – disponham sobre **matéria financeira, tributária**, orçamentária e plano plurianual, assim como as que versem sobre alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos;

(...)

IV – tratem de criação, estruturação e atribuições das **Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos** da administração pública;

(...)

O Projeto de Lei em análise, que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2026, encaminhado pelo Ofício nº 9.280/2025, atende ao disposto no art. 165,

inciso II, da Constituição Federal, no art. 124, § 1º, inciso I, da Constituição do Estado de Pernambuco, e nas normas regimentais e orgânicas locais, encontrando-se, portanto, formalmente adequado quanto à iniciativa.

7. PUBLICIDADE

Com vias a cumprir os critérios da devida publicidade das leis orçamentárias, vê-se que, através de convocação oficial do Presidente da Comissão de Finanças e Orçamento, foi realizada audiência pública no dia **12 de agosto de 2025**, tendo como participantes, o Vereador Lula Tôrres. Vereador Bruno Lambreta, o vereador Gil Bobinho, A senhora Andrezza Ribeiro, Secretária de Planejamento, Orçamento e Gestão, O senhor Pedro Henrique, Controlador do município, o senhor Bernardo Barbosa, Diretor do Centro de Estudo, Pesquisa e Assessoria em Administração Municipal (Cespam), O senhor Renato Lyra, Secretário de Sustentabilidade e Bem Estar Animal, O senhor Alexandre Leita, Secretário Executivo de Sustentabilidade e Bem Estar Animal, A senhora Katiuska Lopes, Secretária de Assistência Social e Combate à Fome, O senhor Yuri Tiburtino, Secretário Executivo da SEPLAG, A senhora Anne Araújo, Secretária Executiva de Finanças da Secretaria da Fazenda, A senhora Milena Dantas, Coordenadora da Seplag, O senhor Daniel Barbosa, Contador do Município de Caruaru, O senhor Gilvan George Galvão, Diretor Administrativo do CESPAM, A senhora Maria Sueli Cordeiro, contadora do CESPAM, Vereador Hugo Leonardo Chaves, vereador João Neto, a vereadora Aline Nascimento, o Vereador Carlinhos da Ceaca, José Antônio Lira, Presidente do Sindicato de Limpeza Urbana (SINDILIMP CARUARU).

Assim, supridas as exigências legais previstas no art. 48, §1º inciso I da Lei de Responsabilidade Fiscal, combinado com o art. 144 do projeto de lei em esboço, cuja redação cumpre reproduzir:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e **leis de diretrizes orçamentárias**; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§ 1º. A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016) I – **incentivo à participação popular e realização de audiências públicas**, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

Art. 144. As audiências públicas previstas na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 e nesta Lei, serão realizadas nos prazos legais.

§ 1º. As audiências públicas poderão ser convocadas pelos Poderes Executivo Legislativo, devendo ser divulgados os órgãos que conduzirão as audiências, local, data e hora. e § 2º. Quando as audiências públicas forem convocadas no âmbito do Poder Legislativo ficarão a cargo da Comissão Técnica da Câmara que tem atribuições, no âmbito municipal, definidas pelo § 1º do art. 166 da Constituição Federal, para demonstração e avaliação do cumprimento metas fiscais.

Restam devidamente contempladas as formalidades e a participação popular.

8. EMENDAS

O projeto de Lei das Diretrizes Orçamentárias é o marco anual da previsão administrativa do município. Como um instrumento público de gerenciamento e presciência de ações, tal projeto reflete os interesses de todos os “atores” que participam de sua confecção.

Sendo o legislativo um dos principais envolvidos nesta produção, seu interesse não poderia ser diferente. Os Vereadores(as), enquanto membros do Poder Legislativo municipal, possuem a **competência para emendar o projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)**, mesmo que a iniciativa de sua proposição seja privativa do Poder Executivo.

Durante a tramitação da LDO na Câmara Municipal, os parlamentares podem apresentar emendas aditivas (incluir dispositivos), modificativas (alterar a redação ou valores) ou supressivas (retirar trechos).

No entanto, essa prerrogativa é limitada: as emendas **não podem ser aprovadas se forem incompatíveis com o Plano Plurianual (PPA)**, que é um instrumento

hierarquicamente superior do planejamento governamental, conforme o Art. 166, §4º da Constituição Federal. Além disso, os Vereadores **não podem, por meio de emenda, criar algo que extrapole os limites do projeto original ou que invada a competência privativa do Executivo**, como a introdução de novas ações governamentais ou matérias estranhas ao escopo das diretrizes orçamentárias, sendo esta uma questão de legalidade e usurpação de função.

Por fim, A LDO, diferentemente de outras leis, não pode ser rejeitada, apenas emendada, pois é a "bula" que orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual. Feita esta introdução, segue a análise, caso a caso, das emendas:

- **Emenda nº 113 de 2025:**

A emenda proposta para o Projeto de Lei da LDO 2026 de Caruaru, que busca incluir diversas ações relacionadas à **saúde e proteção animal no Anexo de Prioridades e Metas**, é **considerada possível e altamente admissível**:

1º Finalidade da LDO: A Lei de Diretrizes Orçamentárias, por sua natureza, tem como objetivo principal estabelecer as metas e **prioridades da administração pública** para o exercício financeiro subsequente. A emenda se insere diretamente nesse propósito ao adicionar itens ao "Anexo de Prioridades e Metas da Administração Pública Municipal".

2º Alinhamento com o PPA Vigente: Vários dos pontos propostos na emenda, como a "Construção do Hospital Público Veterinário", "Casa de Passagem para animais em vulnerabilidade", e "Serviços cirúrgicos ortopédicos para animais de rua e de tutores de baixa renda", já estão **explicitamente previstos e alinhados com o Plano Plurianual 2022-2025 e suas revisões**. Essa compatibilidade com o PPA é um requisito fundamental para a admissibilidade de emendas.

3º Conformidade com os ODS: A emenda vincula as ações aos **ODS 3 (Saúde e Bem-Estar) e 15 (Vida Terrestre)**, o que está em sintonia com a metodologia de elaboração da LDO, que incorpora os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

² “§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.”

4º Viabilidade Fiscal Indireta: Embora a LDO não autorize despesas diretamente, a inclusão dessas prioridades no planejamento é viável, especialmente porque já existem programas e alocações orçamentárias relacionadas à saúde e proteção animal em leis orçamentárias anuais anteriores (LOA 2024 e LOA 2025). Isso sugere que as temáticas já são parte da agenda e dos compromissos do município.

Portanto, a emenda contribui para o aprimoramento do planejamento orçamentário ao detalhar e reforçar áreas de interesse social já mapeadas, **sem aparentes vícios de legalidade ou invasão de competência, sendo assim apta a tramitar, exceto o item “Implantação do SAMU Animal”.**

- **Emenda nº 114 de 2025:**

A emenda proposta para o Projeto de Lei da LDO 2026 de Caruaru, que busca incluir diversas metas relacionadas à saúde e tecnologia, **é considerada possível e altamente admissível**, com ressalvas:

1º Conformidade com a Finalidade da LDO: A Lei de Diretrizes Orçamentárias tem como função primordial **estabelecer metas e prioridades** para o orçamento do ano seguinte, e a emenda se encaixa diretamente nesse propósito ao adicionar metas ao Anexo de Prioridades.

2º Alinhamento com o Planejamento Municipal: As metas propostas, como a inclusão da telemedicina, capacitação de agentes comunitários e ampliação de centros cirúrgicos, estão em **sintonia com as prioridades gerais de saúde e modernização** já presentes em documentos como o Plano Plurianual (PPA) 2022-2025 e 2023. A expansão e melhoria dos serviços de saúde é uma diretriz constante, e o uso de tecnologia na saúde é um objetivo previsto. Além disso, a LDO 2026 prevê a digitalização e aprimoramento da gestão de TI como uma meta.

3º Compatibilidade com os ODS: As ações de saúde estão diretamente relacionadas ao **ODS 3 (Saúde e Bem-Estar)**, e o uso de tecnologia se alinha ao ODS 9 (Indústria, Inovação e Infraestrutura) e ODS 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes), o que é coerente com a metodologia de elaboração da LDO, que incorpora os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, acontece que não é competência do município realização das cirurgias.

4º Viabilidade Fiscal e Vinculação de Receitas (Multas da AMC): A sugestão de aplicar recursos de multas da Autarquia de Mobilidade Urbana de Caruaru (AMC) para a ampliação de centros cirúrgicos, é uma apropriação orçamentária direta (função da LOA).

Portanto, o **Art. 1º das metas propostas são consistentes com o planejamento e os objetivos do município, exceto a 3º meta e, o Art. 2º** que é uma apropriação orçamentária direta, algo só possível na LOA, cabendo rejeição no todo.

- **Emenda nº 115/2025:**

A Lei nº 7.246/2024 estabelece uma **nova exigência formal para os instrumentos de planejamento municipal, incluindo a LDO**. Dada a aplicabilidade da lei à LDO, e considerando que emendas são partes integrantes deste instrumento, a emenda em questão, embora alinhada em seu mérito aos princípios dos ODS, **pode ser considerada ilegal ou formalmente inadmissível devido à falta da referência nominal e explícita aos ODS**, conforme o Art. 1º, §2º³ da referida lei.

Para garantir a legalidade e a conformidade plena, o relator(a) da **emenda deve ser ajustada para incluir a referência nominal explícita aos ODS pertinentes**. Por exemplo, poderia ser adicionada uma frase como "contribuindo para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 3 (Saúde e Bem-Estar) e 4 (Educação de Qualidade) da Agenda 2030".

Portanto, a emenda *"Fortalecer a prática esportiva e ampliar a concessão da Bolsa Atleta para estudantes e atletas de alto rendimento, além de aprimorar o fomento e o desenvolvimento dos jogos escolares municipais"* possui um claro **alinhamento conceitual** com diversos ODS, como o ODS 3 (Saúde e Bem-Estar) e o ODS 4 (Educação de Qualidade). A própria LDO 2024 de Caruaru já demonstrava correlação entre os ODS e o PPA. No entanto, a Lei nº 7.246/2024 introduz um **requisito formal específico** de menção *nominal e explícita* dos ODS, situação que não está na emenda, que ocasiona, invariavelmente a **ilegalidade da proposta**, salvo se o relator(a) o entender por emendar.

³ §2º A associação à qual se refere o caput deste artigo, deverá ser nominal e, se possível, visual, com referência explícita aos ODS da Agenda 2030 e aos seus ícones oficiais em língua portuguesa.

- Emenda nº 116/2025:

A emenda é **substantivamente compatível e alinhada** com as prioridades do município estabelecidas na LDO e PPA, representando um desdobramento lógico e detalhamento de uma ação já prevista e desejada pela administração municipal e sociedade (vide Análise de Emendas à LDO: Guia Técnico para Municípios, 13, 14). O principal desafio é de **natureza formal**, dada exigência da Lei nº 7.246/2024.

Portanto, a emenda “*Ampliação de atendimento da AME ANIMAL para 24h*” possui claro alinhamento conceitual com os ODS 3 (Saúde e Bem Estar) e o ODS 15 (Vida Terrestre). No entanto, a Lei nº 7.246/2024 introduz um **requisito formal específico** de menção *nominal e explícita* dos ODS, situação que não está na emenda, que ocasiona, invariavelmente a **ilegalidade da proposta**, salvo se o relator(a) o entender emendar e é uma repetição das metas previstas na emenda de nº 113/2025.

- Emenda de nº 117/2025:

A emenda é **legal em seu mérito e alinhamento estratégico**, pois reforça uma prioridade já presente no planejamento municipal e nos ODS relevantes para a saúde e bem-estar animal. Não há vício de iniciativa.

No entanto, a emenda **não atende integralmente aos requisitos formais e fiscais** para alteração da LDO 2026 devido à **ausência da estimativa de impacto orçamentário-financeiro e da indicação das fontes de recursos**. Sem essa informação, ela pode ser considerada inadmissível, conforme as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal e da LDO.

Portanto, recomenda-se ao Relator(a) **a rejeição da emenda**.

- Emenda de nº 118/2025:

A emenda que visa “*Ampliar o atendimento às pessoas em situação de vulnerabilidade na zona urbana e rural do município*” **já está devidamente atendida e**

contemplada pelo projeto de lei da LDO, bem como pelos instrumentos de planejamento plurianual do município.

Portanto, diante da existência de proposta semelhante e anterior, sugere-se, ao Relator(a) a **rejeição da emenda de nº 118/2025**.

- **Emenda nº 119/2025:**

A emenda é **legal em sua natureza e propósito**, pois está em total sintonia com o planejamento estratégico do município para o desenvolvimento econômico, a promoção da inovação e o alinhamento com os ODS pertinentes. A formulação da emenda, ao se referir à "instalação" pelo município em apoio a um órgão estadual, evita o vício de iniciativa. No entanto, a emenda **não atende a um requisito fiscal fundamental**: a especificação do impacto orçamentário-financeiro e da fonte de recursos. Sem essa informação, a emenda é **tecnicamente incompleta e pode ser considerada inadmissível** sob a ótica da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Portanto, recomenda-se ao Relator(a) a **rejeição da emenda**.

- **Emenda nº 120/2025:**

Um parecer favorável para uma emenda é dado quando ela insere uma meta alinhada a um programa já existente no PPA ou aprimora as diretrizes orçamentárias sem criar ações governamentais inovadoras e alheias ao planejamento existente (Análise de Emendas à LDO: Guia Técnico para Municípios, 7). visto que a emenda em questão retoma e enfatiza uma meta já formalizada, ela se encaixa perfeitamente nos critérios de admissibilidade.

Assim sendo, a emenda, por si, não apenas é compatível, mas também reforça um compromisso já estabelecido do município com a educação especial e a qualificação profissional para o desenvolvimento integral de seus cidadãos, alinhado aos eixos estratégicos de desenvolvimento humano e inclusão.

Acontece que, conforme já relatado anteriormente, o Vereador não introduziu o requisito formal e específico previsto na Lei nº 7.246/2024. Assim, muito embora a ***“Implementar as ações em educação especial, em qualificação profissional e especialização***

na área, para garantir o pleno desenvolvimento destes cidadãos”, relacione-se aos ODS 4 (Educação de Qualidade) e ODS 8 (Trabalho Decente e Crescimento Econômico), os mesmos não estão explicitados, o que ocasiona invariavelmente a ilegalidade da proposta, salvo se o relator(a) o entender emendar.

- **Emenda nº 121 de 2025:**

A emenda está inserindo uma meta no Anexo de Prioridades da LDO. A LDO tem como função estabelecer as metas e prioridades da administração municipal e orientar a elaboração da LOA. Ao propor uma meta mais específica, o Poder Legislativo está exercendo sua prerrogativa de modificar as diretrizes orçamentárias, **o que não configura**, por si só, "vício de iniciativa" (ou seja, invadir a competência do Executivo na execução, como um comando de "fazer 100%" sem previsão no PPA) (Guia: Compatibilidade de Emendas, LDO e PPA, 8).

Acontece que, conforme já relatado anteriormente, o Vereador não introduziu o requisito formal e específico previsto na Lei nº 7.246/2024. Assim, muito embora o “*Ampliar e modernizar ambulatórios da AME animal em nosso Município, com cirurgias ortopédicas.*”, relacione-se aos ODS 3 (Saúde e Bem-Estar) e ODS 15 (Vida Terrestre), os mesmos não estão explicitados, **o que ocasiona invariavelmente a ilegalidade da proposta**, salvo se o relator(a) o entender emendar.

- **Emenda nº 122 de 2025:**

A emenda que visa “*AMPLIAR E SIMPLIFICAR o acesso às informações do Portal de Transparência do Município*” **já está devidamente atendida e contemplada pelo projeto de lei da LDO**, bem como pelos instrumentos de planejamento plurianual do município.

Portanto, diante da existência de proposta semelhante e anterior, sugere-se, ao Relator(a) a **rejeição da emenda de nº 122/2025**.

- **Emenda nº 123 de 2025:**

A emenda é **legal, admissível e de grande mérito**, pois fortalece o compromisso do município com a sustentabilidade ambiental, alinhando-se aos objetivos estratégicos já estabelecidos e às demandas sociais. A inserção da meta no Eixo 3 - GESTÃO DO TERRITÓRIO E DA CIDADE é coerente com a natureza da ação e com as metas já definidas para este eixo na LDO 2025.

Acontece que, conforme já relatado anteriormente, o Vereador não introduziu o requisito formal e específico previsto na Lei nº 7.246/2024. Assim, muito embora o *“Organizar e ampliar a limpeza e manutenção do Rio Ipojuca.”*, relacione-se aos ODS 6 (Água Potável e Saneamento) e ODS 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis), os mesmos não estão explicitados, **o que ocasiona invariavelmente a ilegalidade da proposta**, salvo se o relator(a) o entender emendar.

- **Emenda nº 124 de 2025:**

A emenda propõe a inclusão no eixo estratégico 1 - INOVAÇÃO SOCIAL, sob a meta estratégica *"Promover o acesso ordenado, equânime, integral e em tempo hábil aos usuários do SUS"*. O atendimento a pessoas com necessidades especiais é um componente fundamental do acesso equânime e integral à saúde. A Lei Orgânica do Município de Caruaru já previa a prestação de serviços de atendimento à saúde da população e o incentivo a entidades que defendem os direitos de pessoas com deficiência.

A emenda é **legal e plenamente justificável por seu mérito e alinhamento** com os planos e políticas públicas do Município de Caruaru, fortalecendo a inclusão e a qualidade dos serviços de saúde para pessoas com deficiência.

Acontece que, conforme já relatado anteriormente, o Vereador não introduziu o requisito formal e específico previsto na Lei nº 7.246/2024. Assim, muito embora o *“Qualificar e priorizar o atendimento às pessoas com necessidades especiais.”*, relacione-se aos ODS 10 (Redução das Desigualdades) e ODS 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis), os mesmos não estão explicitados, **o que ocasiona invariavelmente a ilegalidade da proposta**, salvo se o relator(a) o entender emendar.



- **Emenda nº 125 de 2025:**

A emenda de nº 125 de 2025 repete o objeto da emenda nº 121 de 2025, em sendo assim, conforme determina o Art. 129 do R.I, **deve seguir para arquivamento.**

- **Emenda nº 126 de 2025:**

A emenda é **admissível** por estar em conformidade com o PPA vigente e por não invadir a competência de execução do Poder Executivo, configurando-se como uma diretriz ou prioridade legítima para o planejamento orçamentário.

Acontece que, conforme já relatado anteriormente, o Vereador não introduziu o requisito formal e específico previsto na Lei nº 7.246/2024. Assim, muito embora o *“Implementar o incentivo aos técnicos, com apoio, para a participação de atletas de alto rendimento em competições regionais, nacionais e internacionais.”*, relacione-se aos ODS 3 (Saúde e Bem-Estar) e ODS 4 (Educação de Qualidade), os mesmos não estão explicitados, **o que ocasiona invariavelmente a ilegalidade da proposta**, salvo se o relator(a) o entender emendar.

- **Emenda nº 127 de 2025:**

A emenda é **legal em sua finalidade e conteúdo**, pois se alinha com as prioridades e o planejamento estratégico do município em relação à segurança pública (PPA) e demonstra consonância com os ODS da Agenda 2030. No entanto, ela **não atende a um requisito técnico e fiscal fundamental**: a apresentação da **estimativa do impacto orçamentário-financeiro e a indicação da fonte de recursos**. Sem essa informação, a emenda possui uma **inconsistência fiscal** que pode levar à sua inadmissibilidade.

Portanto, sugere-se ao Relator(a) **a rejeição da presente emenda.**

- Emenda nº 128 de 2025:

Nível de detalhamento que ultrapassa as Diretrizes e Metas da Administração, sendo ato de ação concreta que é incompatível com o instrumento em análise. Portanto, recomenda-se, ao Relator, **a rejeição da emenda por vício de iniciativa.**

- Emenda nº 129 de 2025:

Nível de detalhamento que ultrapassa as Diretrizes e Metas da Administração, sendo ato de ação concreta que é incompatível com o instrumento em análise. Portanto, recomenda-se, ao Relator, **a rejeição da emenda por vício de iniciativa.**

- Emenda nº 130 de 2025:

Nível de detalhamento que ultrapassa as Diretrizes e Metas da Administração, sendo ato de ação concreta que é incompatível com o instrumento em análise. Portanto, recomenda-se, ao Relator, **a rejeição da emenda por vício de iniciativa.**

- Emenda nº 131 de 2025.

Nível de detalhamento que ultrapassa as Diretrizes e Metas da Administração, sendo ato de ação concreta que é incompatível com o instrumento em análise. Portanto, recomenda-se, ao Relator, **a rejeição da emenda por vício de iniciativa.**

- Emenda nº 132 de 2025.

Nível de detalhamento que ultrapassa as Diretrizes e Metas da Administração, sendo ato de ação concreta que é incompatível com o instrumento em análise. Portanto, recomenda-se, ao Relator, **a rejeição da emenda por vício de iniciativa.**

- Emenda nº 133 de 2025.

A análise do **Art. 1º** demonstra que proposta de *"implantar e fortalecer feiras itinerantes"*, *"aquisição de equipamentos para auxiliar a produção rural"* e *"disponibilização de transporte para escoamento da produção agrícola"* é uma **complementação e detalhamento de políticas públicas já previstas e em andamento** no município para o desenvolvimento rural e a agricultura familiar. Há correspondência com os objetivos do PPA vigente e das metas atuais do projeto da LDO, não sendo necessariamente uma inovação.

No tocante ao **Art. 2º**, da Emenda, A emenda é **legal em seu mérito e alinhamento estratégico**, sendo plenamente compatível com o PPA e a estrutura da LDO, e **não inova em termos de criar uma nova área de política pública** que não estivesse prevista. Pelo contrário, ela **detalha e prioriza uma demanda existente e contínua** de infraestrutura.

O **Art. 3º** a emenda é **legal em seu mérito e alinhamento estratégico**, pois se insere em uma área de política pública já estabelecida e priorizada no município, sendo compatível com o PPA e a estrutura da LDO. Ela **não inova** ao introduzir um tema novo, mas sim ao detalhar e direcionar a execução de um programa já existente.

Art. 4º a emenda propõe incluir a meta no **Eixo 1 – Inovação Social**. O projeto da LDO 2026 submetido à apreciação **já possui um "EIXO 4 - CULTURA"** com metas específicas relacionadas a cultura e patrimônio. O "EIXO 1" da LDO 2026 é denominado "DESENVOLVIMENTO HUMANO, INCLUSÃO E DIREITOS". Inserir uma meta de cultura em um eixo dedicado a "Inovação Social" quando há um eixo específico para "Cultura" na mesma LDO cria uma **inconsistência técnica e de organização interna** da peça orçamentária. Embora a cultura possa ter aspectos de inclusão social, a estrutura proposta da LDO 2026 já separou esses temas em eixos distintos. Essa divergência pode ser considerada uma inconsistência com a estrutura do próprio projeto de LDO 2026.

Por fim, o **Art. 5º** da emenda gera inovação que reside no **detalhamento e na especificação da forma de atuação** (ampliar a rede de cozinhas comunitárias e a logística de distribuição de alimentos) para atingir essa prioridade, conferindo um direcionamento mais concreto para o Poder Executivo. Enquanto o PPA 2022-2025 prevê ações de *"Suporte as ações do Centro de Produção de Alimentos"*, a emenda aprofunda a estratégia, o que é uma contribuição válida do Poder Legislativo, mas esbarra em patente vício de iniciativa.

Portanto, sugere-se ao Relator(a) a **aprovação dos Arts. 2º e 3º da referida emenda.**

- **Emenda nº 134 de 2025:**

A emenda é **legal em seu mérito**, pois aprimora e detalha uma prioridade já existente e alinhada aos objetivos de desenvolvimento sustentável e ao PPA do município de Caruaru. O conteúdo da emenda é coerente com o Eixo 1 do PPA ("Desenvolvimento Humano, Inclusão e Direitos"), apesar da imprecisão na nomenclatura do eixo apresentada na emenda ("Inovação Social").

Sugere-se, ao Relator(a), **a aprovação da emenda.**

- **Emenda nº 135 de 2025:**

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) exige que qualquer emenda que implique **aumento de despesa** seja acompanhada da **estimativa do impacto orçamentário-financeiro e da indicação das fontes de recursos**. A implantação de um "Consultório na Rua" é uma iniciativa que, por sua natureza, gera novas despesas (equipamentos, veículos, equipe de saúde, materiais, etc.). A emenda, conforme apresentada, **não fornece esses dados fiscais essenciais**. A ausência dessa demonstração de impacto e da fonte de recursos é o **principal fator de inadmissibilidade** da emenda. Embora existam exceções para despesas irrelevantes ou aquelas já contempladas na "margem de expansão de despesas obrigatórias de caráter continuado", a implantação de um novo programa como este geralmente excede esses limites e requer justificativa fiscal detalhada.

Sugere-se, ao Relator(a), **a rejeição da emenda.**

- **Emenda nº 136 de 2025:**

A emenda é **legal em seu mérito e temática**, estando em plena consonância com os ODS e as amplas diretrizes de desenvolvimento econômico e sustentabilidade do município

de Caruaru. A inovação reside no detalhamento e na especificação de uma área importante (energias renováveis) para as políticas públicas de 2026.

Sugere-se, ao Relator(a), **a aprovação da emenda.**

- Emenda nº 137 de 2025:

Nível de detalhamento que ultrapassa as Diretrizes e Metas da Administração, sendo ato de ação concreta que é incompatível com o instrumento em análise. Portanto, recomenda-se, ao Relator, **a rejeição da emenda por vício de iniciativa.**

- Emenda nº 138 de 2025.

Art. 1º A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) exige que qualquer emenda que implique **aumento de despesa** seja acompanhada da **estimativa do impacto orçamentário-financeiro e da indicação das fontes de recursos**. A "*Implantação e equipamento de postos de saúde itinerantes*" é uma iniciativa que, por sua natureza, gera novas despesas significativas (aquisição de veículos e equipamentos, contratação de equipes médicas, odontológicas e de enfermagem, manutenção, etc.). A emenda, conforme apresentada, **não fornece esses dados fiscais essenciais**. A ausência dessa demonstração de impacto e da fonte de recursos é o **principal fator de inadmissibilidade** da emenda, exceto para despesas irrelevantes ou já dentro da margem de expansão de despesas de pessoal, o que não é o caso.

Sugere-se, ao Relator(a), **a rejeição deste artigo.**

Art. 2º criação de um "*programa municipal de agroindústria comunitária*" para beneficiamento e comercialização de produtos da agricultura familiar, por sua natureza, implicará custos com infraestrutura (construção ou adaptação de espaços), aquisição de equipamentos, capacitação, pessoal, logística, e fomento. A emenda, conforme apresentada, **não inclui esses dados fiscais essenciais**. A ausência dessa demonstração de impacto e fonte de recursos é um fator de inadmissibilidade, conforme o guia técnico para municípios.

Sugere-se, ao Relator(a), **a rejeição deste artigo.**

Art. 3º o Projeto de LDO 2026, sob o Eixo 3 – Gestão do Território e da Cidade, já prevê *"Ampliar a execução do Programa Minha Rua Nova, promovendo a pavimentação e urbanização de vias que ainda não possuem infraestrutura adequada, priorizando a inclusão de calçadas acessíveis e padronizadas"*, atendendo a integralidade da meta apresentada.

Sugere-se, ao Relator(a), **a rejeição deste artigo.**

Art. 4º Nível de detalhamento que ultrapassa as Diretrizes e Metas da Administração, sendo ato de ação concreta que é incompatível com o instrumento em análise. Portanto, recomenda-se, ao **Relator, a rejeição do Artigo por vício de iniciativa.**

Art. 5º A própria proposta da LDO 2026 tem como Eixo 1 - Inovação Social, com metas relacionadas à educação e que incluem *"promover o protecionismo juvenil e ampliar oportunidades para a juventude cararuense por meio de políticas integradas de educação, cultura, esporte, saúde, empreendedorismo e participação cidadão"* e *"ampliar o acesso das mulheres à autonomia econômica e à inclusão produtiva"*

Sugere-se, ao Relator(a), **a rejeição deste artigo.**

Em resumo, segue a lista das emendas com **sugestão de serem aceitas** pelo Relator(a):

- Emenda nº **113 de 2025**, exceto o item “Implantação do SAMU Animal”;
- Emenda nº **114 de 2025** somente o **Art. 1º**, **sem a 3º Meta** que trata de cirurgias.
- Emenda nº **133 de 2025** somente os **Arts. 2º e 3º**;
- Emenda nº **134 de 2025**; e
- Emenda nº **136 de 2025**.

Emendas que podem ser apresentadas pelo Relator(a), como sendo de iniciativa da respectiva Comissão, desde que acrescidas às disposições da Lei Municipal nº 7.246/2024:

- Emenda nº **115/2025**;
- Emenda nº **120/2025**;
- Emenda nº **121 de 2025**;
- Emenda nº **123 de 2025**;
- Emenda nº **124 de 2025**; e
- Emenda nº **126 de 2025**.

Por fim, sugere-se ao Relator(a) a rejeição das emendas de nºs 116, 117, 118, 119, 122, 125, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 135, 137 e 138.

9. QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença de maioria absoluta dos Vereadores, adotando, in caso, **a votação nominal e por maioria de dois terços**, nos termos do art. 115, §3º do Regimento Interno c/c art. 138, *verbis*:

Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.

(...)

§ 3º - Por **maioria de dois terços** de seus membros a Câmara deliberará sobre:

a) as leis complementares referidas no parágrafo único, do artigo 35 da Lei Orgânica do Município;

b) **as leis que envolvam matéria financeira de qualquer natureza**, alienação de bens imóveis e concessão de direito de uso e de serviços públicos;

Art. 138 – O projeto de lei, após a sua aprovação pelo Plenário em dois turnos de votação, será assinado pelo Presidente e 1º e 2º Secretários, e dentro de dez dias será encaminhado ao Prefeito, que terá o prazo de quinze dias úteis para sancioná-lo ou vetá-lo total ou parcialmente.

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o mesmo será enviado para o devido autógrafa e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal.

10. CONCLUSÃO.

10.1 - Do Ponto de Vista Técnico-Jurídico:

Diante de todo o exposto, conclui-se que a proposição não padece de vício de iniciativa formal, por tratar de matéria de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, conforme o art. 61, § 1º, inciso II, alínea "b" da Constituição Federal de 1988 e o

art. 36, IV, da Lei Orgânica do Município. Desta forma, sob a estrita ótica da legalidade e constitucionalidade, nosso parecer é **FAVORÁVEL** à tramitação do projeto, com as emendas sugeridas.

10.2 - Do Caráter Opinativo e da Soberania do Plenário:

Reitera-se, contudo, que este parecer tem natureza estritamente opinativa e não vinculante. A decisão final sobre o mérito e a conveniência política e social da proposta cabe soberanamente às Comissões Permanentes e ao Plenário desta Casa Legislativa, que representam a legítima vontade popular. A análise jurídica aqui apresentada serve, portanto, como um subsídio técnico para a deliberação dos nobres Edis.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 19 de agosto de 2025.

Dr. ANDERSON MÉLO

OAB-PE 33.933

Supervisor de Consultoria e Legislação
Digital.

Dra. EDILMA ALVES CORDEIRO

Consultora Jurídica Geral.

LÍDIA GABRIELE CORDEIRO SILVA

ESTAGIÁRIA DE DIREITO - CJL

Dr. BRENNO H. DE O. RIBAS

Consultor Jurídico Executivo.