ESTUDO TÉCNICO
PARA A COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO

PROJETO DE LEI N.º 283/2026
MENSAGEM N.º 11/2026

EMENTA: "Estima a Receita e fixa a Despesa do Município de Salvador, para o exercício de 2027, e dá outras providências.".

Autor do Projeto: Executivo Municipal

Autoria do estudo: Artur Neiva Machado
Função: Analista Legislativo
Comissão de Finanças Orçamento e Fiscalização

ESTUDO
TÉCNICO
PLE Nº. 283/2026

NOVEMBRO/2026

O conteúdo deste trabalho não representa a posição da Coordenação das Comissões, tampouco da Câmara Municipal de Salvador, sendo de exclusiva responsabilidade de seus autores.

ESTUDO TÉCNICO - PLE Nº 283/2026

1 CONCEITO

Trata o presente estudo sobre o Projeto de Lei (PLE) n.º 283/2026, de autoria do Poder Executivo Municipal, o qual "Estima a Receita e fixa a Despesa do Município de Salvador, para o exercício de 2027, e dá outras providências", enviado a esta Casa Legislativa conforme dispõe o §6º, inciso III, do art.163 da Lei Orgânica do Município.

O texto da proposição veio acompanhado da Mensagem n.º 11/2026, do chefe do Poder Executivo Municipal, como também dos seus anexos próprios.

Inicialmente, cumpre destacar que a Lei Orçamentária Anual (LOA) é o instrumento de planejamento governamental de curto prazo, previsto no art. 165, §5º, da Constituição Federal de 1988, que estima as receitas e fixa as despesas públicas para um exercício financeiro, orientando a execução das políticas públicas e a gestão fiscal do Estado.

De acordo com Giovanni Pacelli (2018), a LOA representa a materialização financeira do planejamento governamental, pois traduz, em termos monetários, as ações e metas estabelecidas no Plano Plurianual (PPA) e priorizadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Trata-se, portanto, do principal instrumento de execução das políticas públicas.

Na visão de Oliveira (2009), a LOA constitui um "instrumento de concretização" do planejamento estatal, garantindo que as escolhas políticas e programáticas do governo se transformem em dotações orçamentárias compatíveis com as possibilidades financeiras e os limites impostos pela responsabilidade fiscal.

Conforme o Manual Técnico de Orçamento (MTO), editado pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF/Ministério do Planejamento), a LOA é estruturada em três orçamentos: o Orçamento Fiscal, o Orçamento da Seguridade Social e o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, abrangendo todas as receitas e despesas dos Poderes, órgãos e entidades da administração pública direta e indireta.

De forma complementar, a Lei nº 4.320/1964, que estatui normas gerais de direito financeiro, disciplina a elaboração e execução do orçamento público,

determinando que a LOA observe princípios como a unidade, a anualidade, a universalidade e o equilíbrio, assegurando transparência e controle na gestão dos recursos públicos.

A LOA é, portanto, um instrumento constitucional, legal e técnico, que expressa o planejamento orçamentário de curto prazo, compatibilizando os programas e ações governamentais com as metas fiscais e financeiras do Estado. Ela concretiza a integração entre planejamento e execução, permitindo o controle social e legislativo sobre a aplicação dos recursos públicos e a efetividade das políticas públicas.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO

A Lei Orgânica do Município (LOM), em seu artigo 163, *caput* e § 1º, I e II, bem como o Regimento Interno (RI) desta Câmara Municipal (Resolução 910/1991), no art. 68, III, "a", preveem que compete à Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização a análise técnica dos aspectos orçamentários e financeiros das matérias relativas ao Plano Plurianual, às Diretrizes Orçamentárias, à proposta do Orçamento Anual e aos créditos adicionais a ela apresentadas.

De acordo com os dispositivos citados (art. 163, § 1º, I e II da LOM), os Projetos de Lei relativos ao Plano Plurianual, às Diretrizes Orçamentárias, à proposta do Orçamento Anual e aos créditos adicionais serão apreciados pela Câmara Municipal, na forma do Regimento Interno, cabendo à Comissão Permanente de Finanças examinar e emitir parecer sobre tais proposições.

Por sua vez, o art. 68, III, "a" do RI, diz que é a atribuição das Comissões o exame técnico dos assuntos submetidos a seu estudo e parecer, de acordo com a competência atribuída a cada qual, competindo à Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização emitir parecer sobre a proposta de Orçamento Anual – LOA do Executivo Municipal, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Plano Plurianual – PPA.

Quanto ao encaminhamento de tais projetos pelo Poder Executivo ao Legislativo Municipal, o § 6º do artigo 163 da Lei Orgânica do Município estabelece que obedecerá aos prazos estabelecidos na Constituição da República Federativa

do Brasil, sem prejuízo do que dispõem os incisos I, II e III desse mesmo parágrafo.

Nessa seara, a Lei Orgânica do Município prevê que o Projeto do Orçamento Anual será encaminhado até o dia 30 de setembro de cada de cada para o exercício do ano seguinte (art. 163, §6º, III).

A proposição em epígrafe (PLE n.º 283/2026) foi protocolada nesta Casa Legislativa tempestivamente, no dia 29 de setembro de 2026, conforme se extrai do protocolo de recebimento constante do projeto físico.

3 ANÁLISE COMPARATIVA

Tomando como base a Lei nº 9.921/2025, que aprovou o orçamento municipal para 2026, e comparando-a com a proposta para 2027 (PLE nº 283/2026 – PLOA 2027), verifica-se que o orçamento dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social passa de R$ 14,96 bilhões para R$ 15,77 bilhões, representando crescimento nominal de aproximadamente 5,4%. Desse total, R$ 10,97 bilhões correspondem ao Orçamento Fiscal e R$ 4,79 bilhões ao da Seguridade Social.

No campo das receitas, a previsão de receitas correntes aumenta de R$ 12,05 bilhões para R$ 13,10 bilhões, crescimento de 8,7%. As receitas de impostos, taxas e contribuições de melhoria passam de R$ 4,99 bilhões para R$ 5,42 bilhões, enquanto as transferências correntes também apresentam elevação. Em sentido contrário, as receitas de capital diminuem, indicando redução da previsão de recursos dessa natureza, inclusive das operações de crédito.

Quanto às despesas, as correntes aumentam de R$ 11,67 bilhões para R$ 12,84 bilhões (+10,0%), com elevação das despesas com pessoal e encargos sociais, de R$ 4,74 bilhões para R$ 5,23 bilhões (+10,2%). As despesas de capital, por sua vez, recuam de R$ 3,27 bilhões para R$ 2,91 bilhões (-11,0%). Dentro dessa categoria econômica, os investimentos diminuem de R$ 2,19 bilhões para R$ 1,75 bilhão (-20,0%), enquanto a amortização da dívida cresce de R$ 840,94 milhões para R$ 921,79 milhões (+9,6%).

Na distribuição dos recursos por áreas de atuação, a proposta prevê aproximadamente R$ 3,37 bilhões para a Saúde e R$ 3,24 bilhões para a

Educação, totalizando cerca de R$ 6,61 bilhões, equivalentes a 42% do orçamento. A Mensagem nº 11/2026 também destaca R$ 5,70 bilhões destinados ao grupo programático denominado “Investimento”, que reúne R$ 3,26 bilhões para projetos e R$ 2,44 bilhões para atividades finalísticas. Esse montante, contudo, não deve ser confundido com os R$ 1,75 bilhão classificados contabilmente como investimentos na categoria de despesas de capital, pois os valores decorrem de classificações distintas.

No orçamento de investimento das empresas municipais, as dotações destinadas à Companhia de Desenvolvimento e Mobilização de Ativos de Salvador (CDEMS) e à Companhia de Securitização de Salvador (SALSEC) passam de aproximadamente R$ 28,62 milhões, em 2026, para R$ 37,75 milhões, em 2027, aumento de cerca de 31,9%. Os valores indicam ampliação da previsão de investimentos dessas empresas, embora devam ser analisados separadamente dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Em síntese, o PLOA 2027 prevê expansão nominal de 5,4% do orçamento municipal, crescimento das receitas e despesas correntes e aumento das dotações para Saúde e Educação. Em contrapartida, registra redução das despesas de capital e dos investimentos classificados nessa categoria econômica. Para a análise legislativa, cabe examinar a consistência das estimativas de receita, a evolução das despesas obrigatórias e a compatibilidade entre as prioridades anunciadas e as dotações orçamentárias. Ressalva-se que os valores comparam a LOA 2026 com uma proposta ainda sujeita à apreciação legislativa e que o crescimento indicado é nominal, não descontada a inflação.

4 ORGANIZAÇÃO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA

A norma geral que disciplina a apresentação da proposta orçamentária é a Lei n.º 4.320/64. Elaborada pelo Poder Executivo e apreciada e aprovada pelo Poder Legislativo, a proposta de orçamento deve estar organizada de acordo com os mandamentos previstos no art. 22 daquele diploma normativo (GIACOMONI, 2012). Dessa forma, deverá fazer parte da proposição:

> I - Mensagem, que conterá: exposição circunstanciada da

> situação econômico-financeira, documentada com demonstração da dívida fundada e flutuante, saldos de créditos especiais, restos a pagar e outros compromissos financeiros exigíveis; exposição e justificação da política econômico-financeira do Governo; justificação da receita e despesa, particularmente no tocante ao orçamento de capital.
> II - Projeto de Lei de Orçamento.
> III - Tabelas explicativas, das quais, além das estimativas de receita e despesa, constarão em colunas distintas e para fins de comparação:
> a) a receita arrecadada nos três últimos exercícios anteriores àquele em que se elaborou a proposta;
> b) a receita prevista para o exercício em que se elabora a proposta;
> c) a receita prevista para o exercício a que se refere a proposta;
> d) a despesa realizada no exercício imediatamente anterior;
> e) a despesa fixada para o exercício em que se elabora a proposta;
> f) a despesa prevista para o exercício a que se refere a proposta.
> IV - Especificação dos programas especiais de trabalho custeados por dotações globais, em termos de metas visadas, decompostas em estimativa do custo das obras a realizar e dos serviços a prestar, acompanhadas de justificação econômica, financeira, social e administrativa.
> V - Descrição sucinta das principais finalidades de cada unidade administrativa, com indicação da respectiva legislação.

A Lei n.º 4.320/64 disciplina, ainda, nos dispositivos abaixo, alguns pontos referentes a receitas, despesas, dotações e autorizações. São eles:

> Art. 2° A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.
> § 1° Integrarão a Lei de Orçamento:
> I - Sumário geral da receita por fontes e da despesa por funções do Governo;
> II - Quadro demonstrativo da Receita e Despesa segundo as Categorias Econômicas, na forma do Anexo nº 1;
> III - Quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação;
> IV - Quadro das dotações por órgãos do Governo e da administração.
> § 2º Acompanharão a Lei de Orçamento:
> I - Quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais;
> II - Quadros demonstrativos da despesa, na forma dos Anexos nºs 6 a 9;
> III - Quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do Governo, em termos de realização de obras e de prestação de serviços.
> Art. 3º A Lei de Orçamentos compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei.
> Parágrafo único. Não se consideram para os fins deste artigo as

operações de credito por antecipação da receita, as emissões de papel-moeda e outras entradas compensatórias, no ativo e passivo financeiros. (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

Art. 4º A Lei de Orçamento compreenderá todas as despesas próprias dos órgãos do Governo e da administração centralizada, ou que, por intermédio deles se devam realizar, observado o disposto no artigo 2°.

Art. 5º A Lei de Orçamento não consignará dotações globais destinadas a atender indiferentemente a despesas de pessoal, material, serviços de terceiros, transferências ou quaisquer outras, ressalvado o disposto no artigo 20 e seu parágrafo único.

Art. 6º Todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções.

§ 1º As cotas de receitas que uma entidade pública deva transferir a outra incluir-se-ão, como despesa, no orçamento da entidade obrigada a transferência e, como receita, no orçamento da que as deva receber.

§ 2º Para cumprimento do disposto no parágrafo anterior, o cálculo das cotas terá por base os dados apurados no balanço do exercício anterior aquele em que se elaborar a proposta orçamentária do governo obrigado a transferência. (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

Art. 7° A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para:

I - Abrir créditos suplementares até determinada importância obedecidas as disposições do artigo 43; (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)

II - Realizar em qualquer mês do exercício financeiro, operações de crédito por antecipação da receita, para atender a insuficiências de caixa.

§ 1º Em casos de déficit, a Lei de Orçamento indicará as fontes de recursos que o Poder Executivo fica autorizado a utilizar para atender a sua cobertura.

§ 2° O produto estimado de operações de crédito e de alienação de bens imóveis somente se incluirá na receita quando umas e outras forem especificamente autorizadas pelo Poder Legislativo em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las no exercício.

§ 3º A autorização legislativa a que se refere o parágrafo anterior, no tocante a operações de crédito, poderá constar da própria Lei de Orçamento.

Art. 8º A discriminação da receita geral e da despesa de cada órgão do Governo ou unidade administrativa, a que se refere o artigo 2º, § 1º, incisos III e IV obedecerá à forma do Anexo nº 2.

§ 1° Os itens da discriminação da receita e da despesa, mencionados nos artigos 11, § 4°, e 13, serão identificados por números de códigos decimal, na forma dos Anexos nºs 3 e 4.

§ 2º Completarão os números do código decimal referido no parágrafo anterior os algarismos caracterizadores da classificação funcional da despesa, conforme estabelece o Anexo nº 5.

§ 3° O código geral estabelecido nesta lei não prejudicará a adoção de códigos locais.

Dessa forma, na linha da legislação citada, a proposta do Executivo encaminhada ao Legislativo será acompanhada de mensagem que contém exposição circunstanciada da situação econômico-financeira e da política econômica, justificativas da receita e da despesa, bem como tabelas explicativas das receitas estimadas e das despesas fixadas. Quando da fixação das despesas, deve-se entendê-la como o direcionamento das receitas públicas para cumprimento das diversas finalidades estatais, atribuindo verbas a cada uma das diversas dotações orçamentárias, desdobrando-se cada uma delas em vários elementos de despesas, atendendo ao princípio da transparência orçamentária e possibilitando a fiscalização e o controle eficiente dos gastos públicos pelo Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas (LEITE, 2016, p. 143).

Por fim, outro ponto a ser destacado diz respeito à regra trazida no art. 44 do Estatuto das Cidades (Lei Federal n.º 10.257, de 10 de julho de 2001), a qual estabelece que, nos municípios, a gestão orçamentária deverá ser democrática, por meio da realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

O dispositivo consagra a obrigatoriedade da participação popular no processo de elaboração, discussão e acompanhamento das peças orçamentárias municipais – Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Trata-se de exigência legal que dá concretude ao princípio da gestão democrática da cidade, previsto no art. 2º, inciso II, do Estatuto, e ao princípio constitucional da soberania popular (art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal).

5 COMPOSIÇÃO E ADEQUAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA

A Constituição Federal e a Lei Orgânica do Municipal (repetindo esta por simetria o que dispõe a primeira) trazem algumas regras para a composição da lei orçamentária anual. De acordo com o que estabelecem tais diplomas legais, a proposta orçamentária será constituída por três orçamentos: o fiscal, o da seguridade social e o de investimentos das empresas.

> Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
> [...]
> III - os orçamentos anuais.
> [...]
> § 5º A lei orçamentária anual compreenderá:
> I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
> II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
> III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Frise-se, ainda, que além dos elementos específicos da organização dos orçamentos – classificações de receita e despesa, demonstrativos etc. –, outra importante diretriz que norteia a composição do orçamento é o Princípio da Exclusividade, segundo o qual a Lei Orçamentária Anual não pode conter matéria estranha à previsão da receita e à fixação da despesa, salvo autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito (GIACOMONI, 2012), conforme artigos 165, §8º da Constituição Federal e 161, §7° da Lei Orgânica do Município (repete o texto da Norma Federal).

> § 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei (CF 1988).

No que se refere à adequação, a Lei Orçamentária Anual deve ser compatível com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município, além de estar acompanhada do demonstrativo da compatibilidade com os objetivos e metas da LDO, demonstrativos do efeito sobre a receita e despesa (§ 6º do art. 165 da Constituição), bem como das medidas de compensação e renúncias de receita e do aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado. É o que determina a Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

> 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;
> II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;
> 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.
> § 1º Todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da lei orçamentária anual.
> § 2º O refinanciamento da dívida pública constará separadamente na lei orçamentária e nas de crédito adicional.
> § 3º A atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada não poderá superar a variação do índice de preços previsto na lei de diretrizes orçamentárias, ou em legislação específica.
> § 4º É vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada.
> § 5º A lei orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão, conforme disposto no § 1º do art. 167 da Constituição.

Em resumo, conforme leciona GIACOMONI (2012, p. 221), de acordo com o modelo de integração entre planejamento e orçamento, o orçamento anual constitui-se em instrumento, de curto prazo, que operacionaliza os programas setoriais e regionais de médio prazo, os quais, por sua vez, cumprem o marco fixado pelos planos nacionais em que estão definidos os grandes objetivos e metas, os projetos estratégicos e as políticas básicas.

6 EMENDAS

Durante o processo legislativo das matérias orçamentárias, os integrantes do Poder Legislativo desempenham papel essencial na análise, discussão e aperfeiçoamento das propostas encaminhadas pelo Poder Executivo. Essa atuação envolve estudo técnico, consultas a órgãos da administração,

participação em audiências públicas e, especialmente, a apresentação de emendas parlamentares, que representam o instrumento formal de influência do Legislativo na definição da alocação de recursos públicos (GIACOMONI, 2012, p. 285).

No que tange à Lei Orçamentária Anual (LOA), as emendas parlamentares submetem-se a regras específicas que visam garantir a coerência, a responsabilidade fiscal e o equilíbrio do orçamento público. Assim como ocorre com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, as emendas à LOA devem observar pertinência temática com a proposição principal, respeito à técnica legislativa, bem como o cumprimento dos prazos regimentais para sua apresentação à Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização (art. 163, §5º da Lei Orgânica do Município).

Nos termos do art. 163, §2º da Lei Orgânica Municipal, as emendas ao projeto de lei orçamentária só podem ser apresentadas perante a referida Comissão, que emitirá parecer técnico e escrito, sendo posteriormente apreciadas pelo Plenário da Câmara Municipal, na forma regimental. Esse procedimento assegura a análise técnica prévia da viabilidade e compatibilidade orçamentária e financeira das propostas parlamentares.

A Constituição Federal, em seu art. 166, §§3º e 4º, estabelece critérios rigorosos para a apresentação de emendas ao projeto da LOA, determinando que somente serão admitidas aquelas: que sejam compatíveis com o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e que indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesas, excetuadas as que incidam sobre dotações para pessoal, encargos sociais e serviço da dívida.

Nesse sentido, o art. 163 da Lei Orgânica Municipal, repetindo por simetria o que estabelece o de mesmo número da Carta Federal, dispõe o seguinte:

> Art. 163. Os Projetos de Lei relativos ao Plano Plurianual, às Diretrizes Orçamentárias, à proposta do Orçamento Anual e aos créditos adicionais serão apreciados pela Câmara Municipal, na forma do Regimento Interno, respeitados os dispositivos deste artigo.
> § 2º As emendas só serão apresentadas perante a Comissão de Finanças, que sobre elas emitirá parecer escrito, sendo apreciadas pelo Plenário da Câmara, na

> forma regimental.
> § 3º As emendas à proposta 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 municipal;
> III - sejam relacionadas:
> a) com a correção de erros ou omissões;
> b) com os dispositivos do texto da proposta ou do Projeto de Lei.

Tais limites refletem o caráter autorizativo e técnico do orçamento público, o qual deve preservar o equilíbrio fiscal e a coerência do planejamento governamental (BALEEIRO, 2010).

O Manual Técnico de Orçamento (SOF) reforça que as emendas à LOA devem apresentar clareza e precisão na redação, estar devidamente justificadas e conter indicação expressa da unidade orçamentária, da categoria de programação e da fonte de recursos afetada. Além disso, recomenda-se que as emendas estejam alinhadas aos programas e metas do PPA e às prioridades fixadas na LDO, evitando a criação de ações isoladas, sem correspondência com o planejamento plurianual.

De acordo com GIACOMONI (2021), a atuação parlamentar no processo orçamentário deve buscar um equilíbrio entre a autonomia política e a responsabilidade técnica, garantindo que as modificações propostas não comprometam o cumprimento das metas fiscais, tampouco desfigurem a estrutura programática do orçamento. Assim, as emendas devem contribuir para o aperfeiçoamento da alocação de recursos públicos, sem ferir a integridade do sistema orçamentário.

Dessa forma, a sistemática de apresentação de emendas ao Projeto da Lei Orçamentária Anual é regida por um conjunto de princípios que asseguram tanto a participação democrática do Poder Legislativo na definição das políticas públicas quanto a preservação da disciplina fiscal e do equilíbrio financeiro do Município. O processo deve, portanto, harmonizar a liberdade de iniciativa

parlamentar com as limitações jurídicas e técnicas que garantem a racionalidade e a sustentabilidade das contas públicas.

Além disso, a *Seção V – Das Emendas Parlamentares, do Capítulo IV* (art. 30 e seguintes) da Lei Municipal n.º 10.002/2026, que "Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2027 e dá outras providências", também traz alguns direcionamentos a serem observados pelo Poder Legislativo Municipal para a proposição de emendas à peça orçamentária.

Por fim, importante considerar ainda no processo, quanto à tecnicidade e à padronização das propostas, a PORTARIA CONJUNTA STN/SOF Nº 20, de 23 de fevereiro de 2021 ("Estabelece a padronização das fontes ou destinações de recursos a ser observada no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios"), a PORTARIA STN Nº 710, de 25 de fevereiro de 2021 ("Estabelece a classificação das fontes ou destinações de recursos a ser utilizada por Estados, Distrito Federal e Municípios") e a RESOLUÇÃO TCM-BA n° 1.428/2021 ("Estabelece a padronização e a classificação das fontes ou destinações de recursos a ser utilizada pelos municípios do Estado da Bahia e dá outras providências").

Percebe-se, pelo exposto, que a apresentação de emendas à Lei Orçamentária Anual constitui uma das formas mais concretas de participação do Poder Legislativo no ciclo orçamentário, permitindo ao Parlamento contribuir para a definição das prioridades públicas. Contudo, essa prerrogativa deve ser exercida com responsabilidade técnica e fiscal, observando as diretrizes do PPA e da LDO e respeitando os limites constitucionais e orgânicos que resguardam o equilíbrio e a coerência do orçamento municipal.

Assim, o processo de emendamento da LOA representa o ponto de convergência entre a função fiscalizadora e planejadora do Legislativo e a função executiva de gestão dos recursos públicos, garantindo que a peça orçamentária cumpra sua finalidade de expressar, com transparência e equilíbrio, as escolhas políticas e econômicas do governo municipal.

6.1 Emendas Individuais Impositivas

As emendas parlamentares individuais impositivas consubstanciam-se

como instrumentos de direito financeiro por meio dos quais os membros do Poder Legislativo veiculam programações orçamentárias cuja execução é de caráter obrigatório pelo Poder Executivo. Historicamente compreendido como um mecanismo de descentralização e de fortalecimento do papel parlamentar na alocação de recursos públicos, esse instituto, conforme leciona a doutrina pátria de direito financeiro, mitiga a tradicional discricionariedade do Chefe do Executivo na condução do orçamento. Trata-se de uma prerrogativa que visa conferir maior efetividade às demandas locais e regionais, vinculando juridicamente a administração pública ao adimplemento das despesas indicadas, ressalvadas as condicionantes técnicas e fiscais expressas no ordenamento.

A Seção VI – Das Emendas Parlamentares Individuais Impositivas, do Capítulo IV (art. 31 a 37) da Lei Municipal n.º 10.002/2026, disciplina o regime das emendas parlamentares individuais impositivas no âmbito do Município de Salvador, estabelecendo parâmetros para sua previsão orçamentária, execução, transparência e operacionalização. A proposta atual, diferente do que acontecia com as anteriores, trouxe uma previsão mais detalhada acerca desse instituto.

Conforme discrimina a norma, o texto prevê que o Projeto de Lei Orçamentária Anual conterá dotação específica destinada ao atendimento das programações oriundas de emendas parlamentares individuais, observando o limite de até 1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior ao encaminhamento da proposta orçamentária, nos termos da Lei Orgânica do Município, devendo metade desse montante ser obrigatoriamente destinada às ações e serviços públicos de saúde. Determina-se, ainda, que tais programações sejam compatibilizadas com os programas constantes do Plano Plurianual e, quando se tratar de projetos e ações finalísticas, observem a regionalização prevista na legislação municipal pertinente.

No que concerne especificamente a esse ponto, é importante ressaltar que a previsão trazida pela LDO coaduna-se com a atual redação do art. 166, §9° da Constituição Federal no que se refere à base temporal de referência para o cálculo do percentual do montante a ser destinado às emendas individuais impositivas.

A redação original do art. 166, §9º Carta Federal, introduzida pela

Emenda Constitucional nº 86/2015, estabelecia que as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária seriam aprovadas no limite de 1,2% da receita corrente líquida (RCL) prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, destinando-se metade desse percentual a ações e serviços públicos de saúde.

Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 126/2022 alterou a redação do referido dispositivo, elevando o limite das emendas individuais impositivas no âmbito da União de 1,2% para 2% da receita corrente líquida (RCL), percentual aplicável exclusivamente ao orçamento federal, uma vez que Estados, Distrito Federal e Municípios possuem autonomia para estabelecer limites próprios em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas. Além disso, a referida Emenda Constitucional promoveu uma alteração relevante ao **modificar a base temporal de referência para o cálculo do respectivo percentual**. Enquanto a redação anterior considerava a RCL prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, **a nova redação passou a adotar a RCL do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto de lei orçamentária**, mantendo a destinação de metade desse percentual a ações e serviços públicos de saúde.

Por sua vez, o art. 163, §9º, da Lei Orgânica do Município de Salvador mantém redação semelhante àquela originalmente prevista na Constituição Federal pela EC nº 86/2015, fixando o limite das emendas individuais dos vereadores em 1,2% da RCL **prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo**, com destinação de metade desse percentual a ações e serviços públicos de saúde.

Dando contitinuidade à analise da proposta, conforme o art. 32 da referida lei, compete à Câmara Municipal a elaboração dos quadros demonstrativos consolidados das emendas aprovadas, os quais integrarão a Lei Orçamentária Anual na forma de anexo específico. O referido demonstrativo deverá conter informações relativas à identificação do parlamentar autor da emenda, número identificador, objeto da despesa, valor alocado, área de aplicação e regionalização da ação financiada. O projeto estabelece, igualmente, que os recursos correspondentes às emendas aprovadas serão distribuídos no orçamento conforme as indicações parlamentares, respeitado o percentual mínimo correspondente à cota individualizada.

A norma também consagra o caráter obrigatório da execução das programações decorrentes das emendas parlamentares individuais, ressalvadas as hipóteses de impedimento de ordem técnica e legal. Para esse fim, no §1º do art. 33, o texto elenca rol de situações aptas a inviabilizar a execução da despesa, incluindo incompatibilidade com o Plano Plurianual, inadequação da despesa à finalidade do órgão executor ou do beneficiário, insuficiência de recursos para conclusão do objeto, afronta ao interesse público, inadequação às competências municipais, destinação vedada de recursos, ausência de documentação ou de plano de trabalho, bem como quaisquer outras razões técnicas devidamente justificadas. Nessas hipóteses, a execução da programação correspondente poderá ser suspensa ou inviabilizada.

A lei define, ainda, procedimento específico para tratamento dos impedimentos técnicos (art. 33, §4º). Os órgãos responsáveis pela execução deverão identificar e justificar formalmente as inconsistências verificadas, comunicando-as à Secretaria Municipal de Governo, que, por sua vez, dará ciência ao parlamentar autor da emenda para eventual adequação técnica. O Poder Executivo deverá encaminhar ao Legislativo, no prazo de até noventa dias após a publicação da Lei Orçamentária, as justificativas dos impedimentos identificados, cabendo ao Legislativo, em até trinta dias subsequentes, indicar eventual remanejamento das programações inviabilizadas. Não sendo superados os impedimentos, os recursos poderão ser utilizados pelo Executivo como fonte para abertura de créditos adicionais, inclusive nos casos em que o parlamentar autor da emenda não esteja mais no exercício do mandato.

A minuta legislativa também prevê que, na hipótese de frustração da receita estimada capaz de comprometer o equilíbrio fiscal e o cumprimento das metas estabelecidas, a execução das programações oriundas de emendas parlamentares poderá ser objeto de limitação ou inviabilização, observadas as regras de responsabilidade fiscal e os critérios aplicáveis à limitação de empenho (art. 33, §5º). Estabelece-se, ainda, que os ajustes orçamentários necessários à adequação das indicações parlamentares não serão computados nos limites de créditos autorizados na própria Lei Orçamentária.

No tocante à execução, o art. 35 do texto adota o princípio da execução

equitativa das programações de caráter obrigatório, definindo-a como aquela realizada de forma igualitária e impessoal em relação às emendas apresentadas, independentemente da autoria parlamentar. Além disso, a proposta fortalece os mecanismos de transparência e controle social ao determinar que o acompanhamento da execução das emendas seja disponibilizado em meio eletrônico de acesso público, com divulgação da íntegra das emendas aprovadas, valores autorizados e executados, identificação dos beneficiários, localização das ações, cronograma de execução, impedimentos verificados, providências saneadoras e histórico de alterações e remanejamentos (art. 36).

Por fim, no art. 37, a proposição estabelece que os Poderes Legislativo e Executivo deverão editar, no prazo de até sessenta dias contados da publicação da lei, instruções normativas destinadas à regulamentação dos fluxos operacionais e procedimentos necessários à viabilização da gestão e execução das emendas impositivas, de acordo com as competências de cada Poder na operacionalização do instituto.

Diante desse quadro, verifica-se que a proposta em análise estabelece disciplina mais detalhada, sistematizada e transparente a respeito das emendas parlamentares individuais impositivas no âmbito do Município de Salvador. O texto aprimora os mecanismos de execução, controle, acompanhamento e tratamento dos impedimentos técnicos, conferindo maior segurança jurídica e previsibilidade à gestão orçamentária municipal. Nesse contexto, destaca-se o fortalecimento do papel institucional da Câmara Municipal de Salvador, que passa a exercer funções mais amplas na consolidação, fiscalização e operacionalização das emendas impositivas, reforçando sua participação no ciclo orçamentário e contribuindo para a ampliação da transparência, do controle social e da efetividade das políticas públicas financiadas por meio das programações parlamentares.

6.2 Aplicação da ADPF 854 aos Municípios Brasileiros

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 854, julgada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), trata da transparência, da rastreabilidade e do controle das emendas parlamentares, especialmente em

razão de práticas associadas ao chamado “orçamento secreto”. Em decisão de 23 de outubro de 2025, o STF estendeu aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios exigências de transparência e controle aplicáveis às emendas parlamentares, com repercussões sobre a execução dos orçamentos a partir de 2026.

Na prática, os municípios devem assegurar que as emendas parlamentares sejam identificadas de forma individualizada, com informações sobre o autor, o objeto, o beneficiário e a destinação dos recursos. Também deve ser possível acompanhar o percurso dos valores desde a aprovação da emenda até sua execução orçamentária e financeira, incluindo os registros de empenho, liquidação e pagamento, de modo a permitir a fiscalização pelos órgãos de controle e pela sociedade.

A decisão também estabeleceu condicionantes para o início da execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares municipais relativas a 2026, exigindo a comprovação, perante os respectivos tribunais de contas, do cumprimento das regras constitucionais de transparência e rastreabilidade. Nesse contexto, cabe ao Poder Executivo municipal adequar seus procedimentos e sistemas de informação, enquanto o Poder Legislativo deve contribuir para que a apresentação e a tramitação das emendas permitam identificar claramente sua autoria, finalidade e destinação.

Por fim, a ADPF 854 trata de aspectos relacionados à transparência, à rastreabilidade e ao controle das emendas parlamentares, não implicando, por si só, alteração dos percentuais ou da base de cálculo das emendas impositivas previstos nas normas aplicáveis a cada município. No caso de Salvador, a análise deve considerar separadamente as disposições que disciplinam o montante das emendas individuais impositivas e aquelas que estabelecem os requisitos para sua identificação, execução e fiscalização, observando-se a Constituição Federal, a Lei Orgânica do Município e as determinações do STF.

7 ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA E CONSISTÊNCIA NORMATIVA

O exame da proposição sob a perspectiva da técnica legislativa e da consistência normativa revela-se medida necessária para aferir a adequação

formal do texto aos parâmetros estabelecidos pela Lei Complementar Federal nº 95, de 1998, bem como para verificar a coerência interna, a precisão terminológica e a compatibilidade lógica e temporal entre os dispositivos que compõem a minuta legislativa.

Nesse contexto, na análise dos demonstrativos orçamentários identificou-se divergência entre os valores apresentados em duas tabelas da proposta: na tabela “Evolução da Despesa Orçamentária”, constante à folha quatro dos anexos da proposta orçamentária, as Despesas Correntes totalizam R$ 12.837.973.000, montante R$ 950.000 superior aos R$ 12.837.023.000 registrados no art. 5º, inciso III, na tabela “Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, por Categorias Econômicas”. A divergência decorre integralmente da rubrica Outras Despesas Correntes, cujos valores passam de R$ 7.286.466.000 na segunda tabela para R$ 7.287.416.000 na primeira.

Em sentido inverso, as Despesas de Capital apresentam uma diferença negativa de igual magnitude. Enquanto a tabela do art. 5º, inciso III, registra R$ 2.910.204.000, a tabela “Evolução da Despesa Orçamentária” indica R$ 2.909.254.000, correspondendo a uma redução de R$ 950.000. Essa variação resulta de alterações em duas rubricas: Investimentos, que apresentam redução de R$ 1.100.000, passando de R$ 1.753.573.000 para R$ 1.752.473.000, e Inversões Financeiras, que registram acréscimo de R$ 150.000, passando de R$ 234.844.000 para R$ 234.994.000. O efeito líquido dessas alterações corresponde à redução de R$ 950.000 nas Despesas de Capital.

Sob essa perspectiva, verifica-se que a diferença de R$ 950.000 nas Despesas Correntes é compensada, em igual valor, pela diferença nas Despesas de Capital, de modo que os desvios identificados se anulam quando consideradas conjuntamente essas duas categorias econômicas.

Dessa forma, a análise comparativa das tabelas evidencia divergências na distribuição das despesas por categorias econômicas, embora os valores discrepantes se compensem parcialmente entre as Despesas Correntes e as Despesas de Capital.

8 CONSIDERAÇÕES GERAIS

A Lei Orçamentária Anual (LOA) constitui o principal instrumento de planejamento governamental de curto prazo, traduzindo em valores financeiros as prioridades e metas estabelecidas pelo Plano Plurianual (PPA) e priorizadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Por meio dela, materializa-se a execução das políticas públicas municipais, assegurando que as ações do governo sejam compatíveis com as metas fiscais e com os limites de responsabilidade fiscal definidos para o exercício.

Nesse contexto, cumpre destacar que o papel do Poder Legislativo, especialmente por intermédio da Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização, é fundamental para garantir o equilíbrio e a legitimidade do processo orçamentário. A análise técnica, a realização de audiências públicas e a apreciação criteriosa das emendas parlamentares devem pautar-se pela observância das normas orçamentárias e pela busca do interesse público, de modo a assegurar que as alterações propostas não comprometam a coerência, o equilíbrio fiscal e a execução eficiente das políticas municipais.

Cumpre ainda ressaltar que o Projeto de Lei nº 283/2026, que “Estima a Receita e fixa a Despesa do Município de Salvador para o exercício de 2027”, deve observar os marcos normativos supramencionados, de forma a assegurar a transparência, a previsibilidade e a responsabilidade na aplicação dos recursos públicos.

Nessa linha, no que se refere à técnica legislativa e à consistência normativa, conforme apontado no tópico anterior, a análise identificou divergências entre os valores apresentados nos demonstrativos que integram a proposta orçamentária, especialmente na distribuição das despesas entre as categorias econômicas. Embora as diferenças verificadas se compensem quando consideradas conjuntamente as Despesas Correntes e as Despesas de Capital, a inconsistência entre os demonstrativos merece atenção e eventual esclarecimento pelo Poder Executivo, a fim de assegurar a uniformidade e transparência das informações, a precisão dos dados orçamentários, a segurança jurídica do processo legislativo orçamentário e a adequada compreensão da matéria pelos parlamentares e órgãos de controle.

Dessa forma, podemos observar que a Lei Orçamentária Anual é o elo essencial entre o planejamento e a execução governamental, constituindo-se em instrumento de transparência, controle e responsabilidade na aplicação dos recursos públicos. O adequado cumprimento de suas etapas, aliado à atuação técnica e colaborativa dos Poderes Executivo e Legislativo, garante a efetividade do planejamento público, a sustentabilidade fiscal e o fortalecimento da governança democrática no Município de Salvador.

REFERÊNCIAS

BALEEIRO, Aliomar. **Limitações constitucionais ao poder de tributar**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei Complementar n.º 95 de 26 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. Casa Civil da Presidência da República. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm>. Acesso em: 19 de maio de 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei Complementar n.º 101 de 4 maio 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF**. Diário Oficial da União. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2000. Brasília, 24p, maio 2000.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei n.º 4.320 de 17 de março de 1964**. Casa Civil da Presidência da República. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 06 de outubro de 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001**. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 7 fev. 2001.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento – MTO 2024**. Brasília, DF: SOF, 2024.

CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR. **Regimento Interno**. Resolução 910, de 1991. Salvador, 1991.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo Legislativo Constitucional**. 4. ed. rev. amp. e atual. Salvador: Ed. JusPodivm, 2020.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 16ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

_____. **Orçamento Governamental: teoria, sistema, processo**. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2019.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 25ª. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016.

LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 5ª. ed. rev. amp. e atual. Salvador: JusPodivm, 2016.

MARTINS, Ives Gandra da Silva, NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal.** 6 . ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

OLIVEIRA, Weder de. **Curso de Responsabilidade Fiscal: direito, orçamento e finanças públicas**. 2ª. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

PACELLI, Giovanni. **Planejamento e Orçamento Público**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro: teoria da constituição financeira**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

SALVADOR. **Lei Orgânica do Município de Salvador**. Disponível em: <http://www.cms.ba.gov.br/uploads/f440bd64078a15691c260eedf190347a_1620052814.pdf>. Acesso em 08 set. de 2021.

SECRETARIA ESPECIAL DE FAZENDA. Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria. **Portaria N.º 60, de 22 de maio de 2019**. Manual Técnico do Plano Plurianual do Governo Federal 2020-2023. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/manual-tecnico-do-ppa-2020-2023.pdf>. Acesso em: 08 set. 2021.

STN/SOF – Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria do Orçamento Federal. **Portaria Conjunta STN/SOF n.º 6, de 18 de dezembro de 2018**. Aprova a Parte I - Procedimentos Contábeis Orçamentários da 8ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:31484>. Acesso em: 08 set. 2021.