

PARECER Nº 5/2025

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo Apenso: 8/2025

EMENDA Nº: 01/2025

Autoria: Vereador Daniel Monteiro

EMENTA: “EMENDA ADITIVA AO PROJETO DE LEI QUE DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DE AUXÍLIO FINANCEIRO PARA SITUAÇÕES DE EMERGÊNCIA, A SER DESTIADO ÀS FAMÍLIAS DE BAIXA RENDA DO MUNICÍPIO DE CUIABÁ QUE VENHAM A SER ATINGIDAS POR DESASTRES ADVINDOS DE CIRCUNSTÂNCIAS CLIMÁTICAS ANORMAIS”.

1– RELATÓRIO.

Trata-se de Emenda apresentada pelo Vereador Daniel Monteiro ao projeto de lei nº 2/2025, de autoria do Poder Executivo. O pretense diploma sugere a prestação de assistência adicional às famílias afetadas pelos eventos climáticos que motivaram a edição do projeto original.

O parlamentar destaca que a medida visa resguardar a isonomia material da disposição legal alvitrada, por meio da atenção prioritária e diferenciada para as famílias que contenham dependentes infantes.

Condiciona o pagamento do valor adicional à manutenção da quantidade de famílias contempladas, embora não defina a quantidade de famílias almejadas para que se possa aferir a aplicabilidade do dispositivo sugerido.

Define, ainda, a forma de pagamento do auxílio e a prerrogativa do Poder Executivo para tanto, não consideradas as regras pré-definidas pela Lei Municipal Nº 6151/2016 para definição dos valores, critérios e forma de aplicação dos auxílios para situações emergenciais.

Registra-se que não há, nos presentes autos eletrônicos, qualquer documentação e/ou estudo de viabilidade técnica, administrativa, impacto financeiro e orçamentário capazes de promover a instrução processual do feito.

É o relatório.

2 - EXAME DA MATÉRIA

2.1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

O projeto propõe o acréscimo de parágrafo no Artigo 4º da propositura, editado com a seguinte redação:

§1º As famílias beneficiárias do auxílio de que trata o caput deste artigo terão



direito a um valor adicional de R\$200,00 (duzentos reais) para cada criança de até 12 anos de idade incompletos.

“ §2º O valor adicional de que trata o §1º somente será concedido caso a sua concessão não implique na diminuição do número de famílias atendidas.”

§ 3º O pagamento do auxílio financeiro será realizado mediante transferência bancária, nos termos do decreto a ser editado pelo Poder Executivo.”

É inequívoco o estimado valor axiológico da propositura, com lastro na cristalização de direitos fundamentais e humanos, inclusive com a definição jurídico-normativa de criança na justificativa do texto, a partir da menção ao Artigo 2º do Estatuto da Criança e do Adolescente que, sabidamente, complementa, em seu Artigo 4º o sentido do Artigo 27 da CRFB/88. Esse amálgama normativo se destina a fortalecer os princípios da proteção integral e da prioridade absoluta aos infantes, dada sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

Sucede que a consecução de cristalização dos direitos fundamentais pelo exercício da atividade legiferante **dos vereadores está condicionado ao cumprimento das regras de organização do Estado e descentralização política primordialmente estatuídas na Constituição Federal de 1988 e reproduzidas pelo Poder Constituinte Derivado Decorrente que Promulgou a Constituição do Estado de Mato Grosso**, finalmente retratadas na Lei Orgânica Municipal. Assim, ainda que inspirado nos nobres e indisponíveis valores de proteção e assistência especial aos infantes em situação de vulnerabilidade, é certo que o alcance de tais finalidades está condicionado ao cumprimento das regras de validação escalonada do ordenamento jurídico pátrio.

Denota-se, portanto, que a Emenda alvitrada está eivada de obstáculos de ordem jurídico-normativos de caráter insuperável, isso é, impassíveis de convalidação. Destacar-se-á, pormenorizadamente, os seguintes pontos:

As limitações de iniciativa para a apresentação de projeto de lei desta natureza.

As regras fiscais e orçamentárias que vedam o aumento da despesa pública sem prévia dotação orçamentária e correspondente estimativa de impacto financeiro atestada pelo ordenador de despesa.

O desenho institucional delineado para a concessão dos benefícios assistenciais emergenciais decorrentes de calamidade pública, definidos na Lei Municipal nº 6151/2016, **que prevê expressamente a reserva de competência do Poder Executivo para estabelecer os valores, critérios e formas de concessão das prestações pecuniárias.**

Da imprecisão deontológica da condicionante prevista no §2º.

2.1.1) da Iniciativa



De prêmio, constata-se flagrantemente que a matéria ora analisada incide em **vício residente na fase introdutória do processo legislativo, culminando na inconstitucionalidade formal subjetiva da propositura**. Tal entrave se opera porque compete ao Poder Executivo a direção da administração, em tarefas de planejamento, organização e execução de políticas públicas, de acordo com os termos do Artigo 195, parágrafo único, inciso I c/c III da Constituição Estadual.

Convém, inclusive, destacar a sólida e harmoniosa orientação jurisprudencial que evidencia a invalidade insanável de projetos da mesma natureza do ora analisado, se inaugurados por parlamentar, **cujos fundamentos jurídicos são precisamente as atribuições descritas nos artigos retro mencionados da Constituição do Estado**:

*Compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que criem novas atribuições para órgãos da Administração Municipal e que disponham sobre matéria orçamentária. Ao instituir benefício pecuniário, com o objetivo de contribuir para com o sustento de famílias de baixa renda e de profissionais da área da cultura afetados pela pandemia de Covid-19, a Lei n. 4.779/2021 **confere inédita atribuição a órgãos da Administração Pública Municipal e resulta em despesa não prevista no planejamento financeiro e orçamentário do Município** de Cataguases. A Lei n. 4.779, de 15.07.2021, do Município de Cataguases, de iniciativa parlamentar, embora possua caráter nitidamente social, caracteriza ingerência indevida na gestão administrativa e na organização orçamentária do Poder Executivo, violando o princípio da separação dos poderes. (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 1000211584438000 MG, Relator: Edilson Olímpio Fernandes, Data de Julgamento: 27/04/2022, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 12/05/2022)*

*Lei n. 1.433, de 9 de setembro de 2020, do Município de Ilhabela, que "modifica dispositivos da Lei 1365/2019 que 'autoriza o Poder Executivo a conceder bolsa de estudos e auxílio transporte intermunicipal e dá providências correlatas". Ampliação, por iniciativa parlamentar, de benefícios concedidos aos estudantes do Município, com reflexos orçamentários. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA MATERIAL DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. **Legislador que, ao ampliar benefícios, imiscuiu-se no desenho de política pública** de incentivo aos estudos, com concessão de bolsa e auxílio transporte intermunicipal, que se insere no âmbito da chamada reserva da administração. Situação que deve ser definida diretamente pelo Chefe do Poder Executivo. Ofensa ao princípio da separação dos poderes. Desrespeito aos artigos 5º e 47, inciso II, da*



Constituição Estadual. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. Lei que regulamenta matéria orçamentária. Necessidade de edição de lei formal de iniciativa do Chefe do Executivo, dada a natureza das regras legais. Violação ao artigo 174, inciso III, da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade configurada. Ação procedente. (TJ-SP - ADI: 22628524720208260000 SP 2262852-47.2020.8.26.0000, Relator: Moacir Peres, Data de Julgamento: 06/10/2021, Órgão Especial, Data de Publicação: 08/10/2021)

A verossimilhança da alegação de vício de inconstitucionalidade formal da Lei Distrital n. 6.688/2020, acrescida da possibilidade de prejuízos à Administração Pública com a obrigação de pagamento a servidores públicos de verba fundamentada em norma, a priori, inconstitucional, enseja a suspensão da eficácia do ato normativo, em sede de cognição sumária Medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade concedida (TJ-DF 07314649720218070000 1418337, Relator: GETÚLIO DE MORAES OLIVEIRA, Data de Julgamento: 03/05/2022, Conselho Especial, Data de Publicação: 30/05/2022)

A confirmação do vício de iniciativa alegado está consubstanciado pelo cotejo do conteúdo da Emenda, que aumenta a despesa prevista no projeto e a regra prevista no Artigo 166 da Lei Orgânica do Município:

Art. 166 O Presidente da Câmara não receberá emenda:

I – que aumente de qualquer forma as despesas ou o número de cargos previstos em Projeto referente ao Poder Legislativo; e

II – que crie despesa ou aumente a prevista nos Projetos de iniciativa exclusiva do Poder Executivo.

Por força das razões expostas, embora nitidamente estimada a intenção do nobre Vereador, tem-se clara a antijuridicidade do processo em questão, por violar a reserva de iniciativa para tratar de projetos com tal natureza, conforme expressa previsão normativa corroborada pelas decisões judiciais supramencionadas.

2.1.2) das regras fiscais pertinentes (ADCT E LRF)

Além do já demonstrado, importa considerar que, ainda que não fosse constatado o vício formal exposto, observa-se que o projeto está substancialmente contraposto aos ditames fiscais aplicáveis, posto que é necessária não só a autorização legislativa para sua efetivação, como também a fixação legal do *quantum* do dispêndio autorizado, segundo o rito previsto no art. 113, do ADCT:



Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

Analisando detidamente os autos do processo da Emenda, não se averigua qualquer documentação que cumpra o requisito constitucional exposto. Nessa lógica, em caso de validação do texto nos moldes em que se encontra, é certo que o **Senhor Prefeito, ao executar as despesas dele decorrentes, sofrerá reflexos em sua esfera de segurança jurídica, posto que as previsões ora debatidas contrariam os preceitos de Responsabilidade Fiscal estatuídos pela LC Nº 101/200, LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL:**

*Art. 15. **Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.***

*Art. 16. **A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:***

I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II – declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

*I – **adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica** e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;*

*II – **compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.***



A título ilustrativo, considerando que as despesas decorrentes da propositura se enquadram na classificação de não autorizadas, pela ausência das estimativas supramencionadas, conforme imposto pela LRF, colaciona-se o recente julgado que ilustra as possíveis consequências jurídicas da execução de despesa considerada irregular:

*A probidade administrativa é uma forma de moralidade administrativa, que impõe ao agente a obrigação de cumprir o que determina o caput do art. 37 da Constituição Federal, quanto aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. **Constitui ato de improbidade a conduta do agente público que deixa de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, bem como que ordena ou permite a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento.** (TJ-MG - Apelação Cível: 5000359-71.2019.8.13.0417, Relator: Des.(a) Albergaria Costa, Data de Julgamento: 23/11/2023, 3ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 28/11/2023).*

Pelo exposto acima verifica-se que se faz necessário que a criação desta despesa atenda as exigências legais da LRF, o que não ocorreu no caso em apreço, cumulando, vícios de constitucionalidade e legalidade do projeto.

2.1.3) Dos órgãos competentes para a gestão dos benefícios eventuais (LEI MUNICIPAL Nº 6151/2016)

Somando-se aos entraves assinalados, com forte lastro na já aludida iniciativa do Chefe do Poder Executivo para tratar do assunto, impõe-se averiguar que a natureza assistencial do benefício insere o projeto no espectro jurídico regido pelas leis que estruturam o Sistema Único de Assistência Social, mencionado no Art. 137 do ADCT e regulamentado pela Lei nº 8742/1993:

Art. 6º *A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado **Sistema Único de Assistência Social (Suas)**, com os seguintes objetivos:*

Adiantando-se diretamente ao tópico de interesse desta análise, constata-se que o valor pecuniário descrito na **Emenda constitui serviço socioassistencial previsto na**



Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais de natureza emergencial, considerado de alta complexidade:

Art. 10 A proteção social especial ofertará precipuamente os seguintes serviços socioassistenciais, nos termos da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, sem prejuízo de outros que vierem a ser instituídos:

(...)

II - proteção social especial de alta complexidade:

(...)

d) Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

Todo o arcabouço de regras do referido diploma, estatuído em consonância material com as regras de competência estabelecidas na Carta Magna e regulamentadas na citada Lei Nacional, **estabelece a responsabilidade da Administração Direta no planejamento e na execução de tais diligências, por meio da atuação da Secretaria Municipal de Assistência Social e do Conselho Municipal de Assistência Social:**

*Art. 17 Compete ao Município de Cuiabá, **por meio da Secretaria Municipal de Assistência Social e Desenvolvimento Humano***

***I - destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos benefícios eventuais** de que trata o art. 22, da Lei Federal nº 8742, de 1993, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Municipais de Assistência Social;*

(...)

IV - atender às ações socioassistenciais de caráter de emergência;

(...)

IX - regulamentar os benefícios eventuais em consonância com as deliberações do Conselho Municipal de Assistência Social;

Art. 23 Compete ao Conselho Municipal de Assistência Social-CMAS:

(...)



IV - apreciar e aprovar a proposta orçamentária, em consonância com as diretrizes das conferências municipais e da Política Municipal de Assistência Social;

Art. 35 *Os benefícios eventuais devem ser prestados em virtude de nascimento, morte, vulnerabilidade temporária e calamidade pública, observadas as contingências de riscos, perdas e danos a que estão sujeitos os indivíduos e famílias.*

Parágrafo único. *Os critérios e prazos para prestação dos benefícios eventuais devem ser estabelecidos por meio de Resolução do Conselho Municipal de Assistência Social, conforme prevê o § 1º do art. 22 da Lei Federal nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993.*

Art. 40 *Os benefícios eventuais prestados em virtude de desastre ou calamidade pública constituem-se provisão suplementar e provisória de assistência social para garantir meios necessários à sobrevivência da família e do indivíduo, com o objetivo de assegurar a dignidade e a reconstrução da autonomia familiar e pessoal.*

Art. 41 *As situações de calamidade pública e desastre caracterizam-se por eventos anormais, decorrentes de baixas ou altas temperaturas, tempestades, enchentes, secas, inversão térmica, desabamentos, incêndios, epidemias, os quais causem sérios danos à comunidade afetada, inclusive à segurança ou à vida de seus integrantes, e outras situações imprevistas ou decorrentes de caso fortuito.*

Parágrafo único. *O benefício será concedido na forma de pecúnia ou bens de consumo, em caráter provisório e suplementar, sendo seu valor fixado de acordo **com o grau de complexidade do atendimento de vulnerabilidade e o risco pessoal das famílias e dos indivíduos afetados.***

Não bastasse a cabal demonstração de que a disciplina de tais assuntos é, nos termos da lei mencionada, incumbência do Poder Executivo Municipal, colaciona-se a disposição **literal do Artigo 42 da norma analisada, que impõe expressa reserva legal relativa**



com prerrogativa privativa do Poder Executivo Municipal:

Art. 42 Os procedimentos e fluxos de oferta da prestação dos benefícios eventuais serão estabelecidos em ato normativo editado pelo Poder Executivo Municipal.

A leitura atenta do dispositivo revela peremptoriamente a compreensão de que não é possível instituir regras relativas aos procedimentos e fluxos de oferta dos benefícios eventuais **por outra via que não a edição de ato normativo expedido na intimidade da estrutura da Administração Direta Municipal.** Dessa forma, a adoção de tais providências pela senda parlamentar, caso da Emenda ora averiguada, contraria regra municipal inserida na sistemática de repartição de competências delineadas pela Constituição Federal. Em suma, o ato resulta em inequívoca inconstitucionalidade reflexa, **reduzindo, em vez de ampliar, a proteção jurídica dos possíveis beneficiários interessados no auxílio.**

2.1.4 Da imprecisão deontológica relativa ao alcance da condicionante estabelecida no §2º (LC 95/98).

Por exigência lógica das regras de hierarquia normativa que asseguram o status de supremacia às normas constitucionais, inicia-se o presente tópico com a menção ao disposto no Artigo 59, Parágrafo único da CF/88:

Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

A referida Lei Complementar existe validamente, trata-se da LC 95/98 que dispõe, em seu Artigo 11, III, “a”:

Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas: (...)

II - para a obtenção de precisão:



(...)

*articular a linguagem, técnica ou comum, de **modo a ensinar perfeita compreensão do objetivo da lei e a permitir que seu texto evidencie com clareza o conteúdo e o alcance que o legislador pretende dar à norma;***

Na esteira de tais mandamentos, é certo que da leitura de qualquer dispositivo jurídico deve ser possível a aferição precisa do seu alcance e âmbito de aplicação, sob pena de violar a regra de origem constitucional citada. Nessa linha, eis o Artigo -§2º proposto na emenda:

“ §2º O valor adicional de que trata o §1º somente será concedido caso a sua concessão não implique na diminuição do número de famílias atendidas.”

Ao estabelecer tal condicionante, o texto sugerido deixa de estabelecer o paradigma quantitativo da famílias originalmente atendidas. Isto é, sem a existência de qualquer menção ao número de famílias atingidas, resta impossível identificar se o valor adicional implicará ou não no aumento de atingidos, circunstância da qual resulta profunda insegurança jurídica e desatendimento aos preceitos de redação e elaboração das normas jurídicas.

Fatídico que o valor do auxílio (R\$ 1.000,00) já está definido na proposição original. Além disso, o crédito orçamentário para atendimento da despesa já foi consignado no valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais). Assim, considerando que os valores já foram precisamente estipulados pela Autoridade competente, qualquer aumento no valor individual dos auxílios resultará no inevitável desequilíbrio da razão previamente estabelecida entre o valor global e o número de beneficiários. De tal conclusão, decorre a absoluta inaplicabilidade da Lei.

Além disso, é imprescindível que se considerem os dados informados nas fls. 31 a 49 dos presentes autos eletrônicos, em que a Defesa Civil estipula, até o momento, qual o número de famílias diretamente atingidas pela calamidade que motivou a concessão do benefício. Nessa linha, reforça-se, por outro espectro, a possibilidade da regra jurídica contrariar os parâmetros já estabelecidos pelos agentes devidamente investidos na atribuição de definir o número de famílias beneficiadas.

Pelas razões expostas, constata-se flagrantemente a impossibilidade de validação jurídica da Emenda proposta.



3. REGIMENTALIDADE.

A Emenda atende as exigências regimentais.

4. REDAÇÃO.

A Emenda atende parcialmente as exigências a respeito da redação estabelecidas na Lei Complementar nº. 95, de 26 de fevereiro de 1998; que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

5. CONCLUSÃO.

Pelos fundamentos expostos, opinamos pela rejeição, salvo melhor juízo.

6. VOTO:

VOTO DO RELATOR: PELA REJEIÇÃO

Cuiabá-MT, 16 de janeiro de 2025



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 390039003400380037003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Samantha Iris Belarmino Cristovão** em 16/01/2025 16:54

Checksum: **421C9253BF999553F6AE7576330EBDE4A9283C64921781C7D733BB6E00F67B4C**

