

PARECER Nº 481/2025

**COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO  
ORÇAMENTÁRIA E COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO**

**Processo:** 14724/2025

**Mensagem:** 61/2025

**Emenda Aditiva:** nº 21/2025

**Autoria:** Vereador Ilde Taques

**Assunto:** *EMENDA ADITIVA AO PROJETO DE LEI Nº. 334/2025 (PROCESSO 14724/2025) QUE DISPÕE SOBRE A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA O EXERCÍCIO DE 2026, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.*

**Relator Único**

## **I – RELATÓRIO**

Trata-se de Emenda Aditiva ao Projeto de LDO – Processo nº 14724/2025 -, em que se objetiva acrescentar ao anexo I – Metas e Prioridades da Administração Pública Municipal para o exercício de 2026, a seguinte meta: *implantar 3 (três) novas Unidades de Saúde da Família (USF) em bairros com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) abaixo da média municipal.*

Assevera o autor que a emenda visa garantir o direito constitucional à saúde e que, ao priorizar a implantação de novas Unidades de Saúde da Família em regiões com IDH abaixo da média municipal, o Município cumpre seu papel de reduzir desigualdades territoriais e promover a equidade no atendimento à população.

É o relatório.

## **II - ANÁLISE DA COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

As atribuições desta Comissão estão previstas no Regimento da Câmara Municipal - Resolução nº 008/2016, que dispõe:

**Art. 50.** *Compete à Comissão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária:*

**I – opinar em todos os Projetos quanto aos aspectos**



*orçamentários e financeiros, em todas as proposições que couber e, em especial, nas que tratam da legislação orçamentária, compreendendo o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentária, a Lei Orçamentária Anual, os créditos adicionais, e suas alterações;*

*II – acompanhar e Fiscalizar a Execução Orçamentária de acordo com a legislação pertinente;*

*(...)*

Os requisitos para apresentação da Lei das Diretrizes Orçamentárias estão exhaustivamente previstos na Constituição Federal, Lei Complementar Federal nº 101/2000, Lei Orgânica Municipal, Lei Federal nº 4.320/1964, Portaria nº 42/1999 do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão e outras Portarias Interministeriais.

O autor busca com a emenda acrescentar a seguinte meta ao Anexo I – Metas e Prioridades da Administração Pública Municipal para o exercício de 2026:

*“Implantar 3 (três) novas Unidades de Saúde da Família (USF) em bairros com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) abaixo da média municipal.”*

A proposta de LDO encaminhada pelo Poder Executivo já contempla as Metas e Prioridades da Administração Pública Municipal, entre elas as destinadas à Secretaria Municipal de Saúde, que se desdobram em vários programas. Ao observar o Anexo I da propositura encaminhada pelo Executivo é possível constatar que as Metas e Prioridades são estabelecidas constando o Órgão/Unidade/Função/Subfunção/Programa, o Produto, a Unidade Medida e a Meta Física.

**Assim, a Emenda apresentada não determinou com exatidão tais informações, não sendo possível identificar qual parte do Anexo I seria emendado.** Ademais, pode-se observar que as Metas e Prioridades trazidas pelo Executivo não se traduzem em ações tão concretas, de forma que entendemos que a Emenda está em dissonância com o Anexo I da propositura.

Além do exposto, ressalta-se que a emenda apresentada também ensejaria o aumento de despesa para que fosse realizada a construção das Unidades de Saúde da Família. Ocorre que **emendas parlamentares às leis de natureza orçamentária somente são permitidas caso não aumentem despesas e não afetem o planejamento do Poder Executivo,** conforme se observa dos seguintes julgados abaixo correlacionados:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE MONTENEGRO. LEI 6.639/2019 . LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS. EMENDAS PARLAMENTARES. ALTERAÇÃO NO ANEXO III – METAS E PRIORIDADES. POSSIBILIDADE DE CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE LEIS*



ORÇAMENTÁRIAS . EMENDAS INCOMPATÍVEIS COM O PLANO PLURIANUAL. NÃO OBSERVÂNCIA DA REGRA PREVISTA NO ARTIGO 152, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. - Conforme jurisprudência atual do Supremo Tribunal Federal, cabível o controle abstrato de constitucionalidade das normas orçamentárias . Outrossim, o parâmetro de controle apontado na presente ação direta de inconstitucionalidade é o artigo 152 da Constituição do Estado, que estabelece limitação ao poder de emenda aos projetos de leis orçamentárias - O Poder Legislativo Municipal, durante a deliberação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo, aprovou quatro emendas legislativas, promovendo a alteração do Anexo III – Metas e Prioridades – da LDO 2020 - Por meio das Emendas nº 01, nº 02, nº 04 e nº 05/2019 foram criadas ações a serem realizadas pela Administração Municipal. Para tanto, foi empreendida a redução significativa de verbas destinadas a ações do programa de Informática da Secretaria Municipal de Administração, bem como do montante destinado à obra ligada à Secretaria Municipal de Viação e Serviços Urbanos. Tal remanejamento afetou sobremaneira o planejamento do Poder Executivo. Desse modo, as emendas parlamentares impugnadas, com exceção da Emenda nº 05/2019, a qual promoveu uma redução mínima, mostram-se incompatíveis com o Plano Plurianual . Ofensa ao disposto no art. 152, § 3º, da Constituição Estadual, reprodução do art. 166, § 3º, da Carta Federal, bem como ao princípio da separação dos Poderes. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE . UNÂNIME.** (TJ-RS - ADI: 02933672620198217000 PORTO ALEGRE, Relator.: Guinther Spode, Data de Julgamento: 30/04/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 06/05/2020)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Ordinária nº 2.905, de 21 de agosto de 2015, que "Dispõe sobre as diretrizes para elaboração e execução da Lei Orçamentária Anual de 2016 (LDO), e dá outras providências" – Alegação de vício de iniciativa – Emenda parlamentar que modificou projeto original do Poder Executivo – Possibilidade – Emendas parlamentares a projeto de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo que são admitidas desde que observadas as limitações de pertinência temática com o projeto e não ensejarem aumento de despesas públicas – Hipótese em que tais parâmetros foram verificados, inexistindo, ainda, qualquer ofensa ao princípio da separação de poderes – Ação improcedente.** (TJ-SP - ADI: 21947946520158260000 SP 2194794-65.2015.8.26.0000, Relator: Luiz



*Antonio de Godoy, Data de Julgamento: 03/02/2016, Órgão Especial,  
Data de Publicação: 05/02/2016).*

Dessa maneira, a emenda está imprecisa em relação às Metas e Prioridades trazidas pelo Poder Executivo no Anexo I, além de desfigurar e acarretar aumento de despesa, o que é vedado pelo ordenamento jurídico. Ressalta-se, ademais, que as emendas impositivas são o instrumento pertinente para dar concretude às vontades dos parlamentares para destinação específica de ações a serem realizadas, como a ora tratada.

Diante do exposto, entendemos que **não há possibilidade da referida emenda ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias.**

VOTO DA COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA:

VOTO DO RELATOR PELA REJEIÇÃO.

### **III - ANÁLISE DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO**

#### **1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE**

A emenda é o meio pelo qual se altera a forma ou o conteúdo de um projeto de lei ou qualquer proposição normativa, no todo ou em parte. O poder de emendar projetos de lei tem natureza constitucional, qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa.

Considerada uma proposição acessória à outra, a emenda constitui parte fundamental do poder de legislar, sem ela o Legislativo reduzir-se-ia a um simples ratificador da vontade do titular da iniciativa. Vale destacar que, consoante à doutrina tradicional, o poder de emenda cabe ao parlamentar, vez que aos membros do Poder Legislativo compete a prerrogativa da elaboração de leis.

Assim, pode-se afirmar que o exercício do poder de emenda, pelos parlamentares, em proposições oriundas do Poder Executivo, caracteriza-se como prerrogativa inerente à função legislativa. No entanto, incide sobre essa prerrogativa as restrições decorrentes do texto consitucional bem como a exigência de que as emendas parlamentares sempre guardem relação de pertinência com o objeto da proposição legislativa.

Portanto, as normas constitucionais de Processo Legislativo não impossibilitam, em regra, a modificação, por meio de emendas parlamentares, dos projetos de lei enviados pelo Chefe do Poder Executivo. Essa atribuição/direito a emenda deve sempre guardar pertinência com as matérias versadas no Projeto de Lei, não podendo desfigurá-lo.



É importante ressaltar que o exame desta Comissão é restrito à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base a documentação acostada nos autos, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, nos termos do inciso I do artigo 49 do Regimento Interno desta Casa de Leis.

Pretende o autor incluir a seguinte meta: *implantar 3 (três) novas Unidades de Saúde da Família (USF) em bairros com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) abaixo da média municipal.*

Logo, **a emenda impõe uma determinação à Administração Público Municipal, o que não é possível, pois invade a esfera administrativa e de gestão inerente à função executiva.** Ademais, essa inclusão configura futuro aumento de despesa, o que também é vedado em casos de emendas parlamentares às leis de caráter orçamentário, conforme demonstrado acima pela Comissão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária.

Quando o Poder Legislativo do Município edita lei disciplinando atuação administrativa com imposição de atribuições a órgão do Poder Executivo invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do Administrador Público, violando o princípio da separação de poderes.

A inconstitucionalidade, portanto, decorre da violação da regra da separação de poderes, prevista na Constituição Estadual (arts. 190; 195, III). É pacífico na doutrina, bem como na jurisprudência, que ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público. De outra banda, ao Poder Legislativo, de forma primacial, cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração.

Cumprindo recordar aqui o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, anotando que:

*“a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. (...) O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante”. Sintetiza, ademais, que “todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário” (Direito municipal brasileiro, 15. ed., São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712).*

Deste modo, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis que equivalem na prática a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que devem existir entre os poderes estatais.



A inconstitucionalidade transparece exatamente pelo divórcio da iniciativa parlamentar da emenda apresentada com os preceitos mencionados da Constituição Estadual.

## 2. REGIMENTALIDADE.

O processo atende os requisitos regimentais previstos no Regimento Interno da Câmara Municipal de Cuiabá, Resolução nº 008 de 15/12/2016.

## 3. REDAÇÃO.

A emenda não atende as exigências estabelecidas na Lei Complementar Nacional nº. 95, de 26 de fevereiro de 1.998, posto que foi imprecisa quanto ao local do Anexo I que deveria ser emendado.

## 4. CONCLUSÃO

O legislador ao exercer sua prerrogativa fundamental, qual seja, fazer leis, deve observar sempre a previsão constitucional e legal, para que possa estabelecer o seu cumprimento, evitando o veto da matéria.

A emenda não merece prosperar, pois a iniciativa da matéria é do Poder Executivo, bem como a construção das Unidades de Saúde acarretaria aumento de despesa, o que é vedado para emendas parlamentares às leis de natureza orçamentárias, como demonstrado.

Assim, opinamos pela rejeição.

## 5. VOTO DA CCJR

VOTO DO RELATOR PELA REJEIÇÃO.

Cuiabá-MT, 11 de julho 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 3100320032003100300039003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Alex Rodrigues** em 14/07/2025 13:55

Checksum: **B8862E1CD478173D7692F62AB1A0A6123EE519C3B664463EFB6AD1A654501FBB**

