

PARECER Nº 527/2025

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

**Processo:** 14724/2025

**Mensagem:** 61/2025

**Emenda Aditiva:** 033/2025

**Autoria:** Vereadora MAYSA LEÃO

**Assunto:** Projeto de Emenda Aditiva ao projeto de Lei nº 334/2025 (processo 14.724/2025), que dispõe sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2026, e dá outras providências.

**Relator Único**

## **I – RELATÓRIO**

A autora apresenta a Emenda acima epigrafada com a finalidade de ampliar e fortalecer a rede socioassistencial em nosso município, para isso propõe a criação de novos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS e um Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS.

Assevera em sua proposição, o seguinte:

*“A expansão da rede socioassistencial no município de Cuiabá é medida imprescindível para fortalecer a efetivação dos direitos socioassistenciais, contribuindo para a redução das desigualdades sociais, a promoção da cidadania e o enfrentamento das situações de vulnerabilidade e risco social.*

*Ademais, a inclusão dessa meta no Anexo I da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2026 reforça o compromisso da gestão pública com o planejamento, a transparência, o controle social e a efetividade das políticas públicas, em consonância com os princípios e diretrizes do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e da própria LOAS”.*

É o relatório.

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



A principal finalidade da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO é orientar a elaboração dos orçamentos fiscais, da seguridade social e de investimento do poder público, incluindo o Poder Executivo, Poder Legislativo, empresas públicas e autarquias. Busca sintonizar a Lei Orçamentária Anual - LOA com as diretrizes, objetivos e metas da administração pública estabelecidas no PPA. A LDO é elaborada anualmente e tem como objetivo apontar as prioridades do governo para o próximo ano. Ela orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual, baseando-se no que foi estabelecido pelo Plano Plurianual. Ou seja, é um elo entre esses dois documentos. Pode-se dizer que a LDO serve como um ajuste anual das metas colocadas pelo PPA. Enquanto o PPA é um documento de estratégia, pode-se dizer que a LDO delimita o que é e o que não é possível realizar no ano seguinte.

A emenda aditiva apresentada pela autora não traz essa finalidade própria da LDO. Vejamos o seu teor:

*Art. 1º Fica incluída no Anexo I – Metas e Prioridades da Administração Pública Municipal para o exercício de 2026, constante do Projeto de Lei nº 334/2025, a seguinte meta:*

*Ampliar a rede socioassistencial por meio da implantação de 2 (dois) novos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e 1 (um) Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), visando assegurar a proteção social básica e especial às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade no município de Cuiabá.*

A proposta de LDO encaminhada pelo Poder Executivo já contempla as Metas e Prioridades da Administração Pública Municipal, entre elas as destinadas à Assistência Social, 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 o Órgão/Unidade/Função/Subfunção/Programa do Anexo I, que seria emendado.**

Além do exposto, ressalta-se que a emenda apresentada também ensejaria o aumento de despesa para que fosse realizada a construção dos Centros de Referência. 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 – LEI DE INICIATIVA DO EXECUTIVO - EMENDA PARLAMENTAR – AUMENTO DE DESPESA – VÍCIO DE INICIATIVA - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. O poder de emendar o projeto de lei do executivo é condicionado por parâmetros constitucionais, de tal forma que, além de serem compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes***



*orçamentárias, há necessidade de que indiquem os recursos necessários. Esses, por sua vez, só são admitidos se provenientes de anulação de despesa, desde que não haja a desestruturação do sistema de organização e reequilíbrio técnico do orçamento proposto, causando efetivo prejuízo para a Administração Pública do Município. (TJ-MT 10002925320218110000 MT, Relator.: JOSE ZUQUIM NOGUEIRA, Data de Julgamento: 09/09/2021, Órgão Especial, Data de Publicação: 23/09/2021).*

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.

A respeito da tramitação da LDO e da competência desta Comissão temática estabelece o **Regimento desta Casa:**

**Art. 190.** *Recebidos do Prefeito os projetos de lei relativos às matérias referidas no [art. 104](#) da L.O.M., o Presidente dará conhecimento aos Vereadores, enviando-os, imediatamente, à Comissão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária para recebimento de emendas, nos 20 (vinte) dias seguintes.*

**Parágrafo único.** *A Comissão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária pronunciar-se-á em 20 (vinte) dias sobre os projetos e as emendas, findos os quais, com ou sem parecer, a matéria será incluída como item único da Ordem do Dia da primeira sessão desimpedida.*

**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;*

*(...);*

Em razão de a emenda acrescentar matérias que fogem aos objetivos da Lei de Diretrizes Orçamentárias, entendemos que no mérito não merece prosperar.

## CONCLUSÃO

Diante da existência dos vícios apontados, entendemos que o projeto não atende aos



preceitos orçamentários estabelecidos pelo nosso ordenamento, merecendo ser rejeitado.

## **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. DA 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 constitucional bem como a exigência de que as emendas parlamentares sempre guardem relação de pertinência com o objeto da proposição legislativa.

A elaboração do orçamento público é de iniciativa do Poder Executivo, sendo constituído dos projetos de leis relativos ao Plano Plurianual, às Diretrizes Orçamentárias, ao Orçamento Anual encaminhados ao Legislativo para apreciação, nos termos do **artigo 165 da Constituição**, que dispõe:

*Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:*

*I - o plano plurianual;*

*II - as diretrizes orçamentárias;*

*III - os orçamentos anuais.*

*(...)*

**§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e**



*prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da Lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.*

(...)

Cada uma dessas leis possui objeto próprio que não se confundem.

O Plano Plurianual - PPA é o documento que traz as diretrizes, objetivos e metas de longo e médio prazo para [administração pública](#). Nele estão previstos as grandes obras públicas e projetos a serem realizadas nos próximos anos. Expressa a visão estratégica da gestão pública.

A Lei das Diretrizes Orçamentárias - LDO é elaborada anualmente e tem como objetivo apontar as prioridades do governo para o próximo ano. Ela orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual, baseando-se no que foi estabelecido pelo Plano Plurianual. Ou seja, é um elo entre esses dois documentos.

A Lei Orçamentária Anual - LOA é o orçamento anual propriamente dito. Prevê os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos. Todos os gastos do governo para o próximo ano são previstos em detalhe na LOA. Nela é estimada a receita e a fixada as despesas do governo. Prevê quanto o governo deve arrecadar para que os gastos programados possam de fato ser executados.

A LDO deve conter, entre outros tópicos, a previsão de despesas referentes ao plano de carreiras, cargos e salários dos servidores, o controle de custos e avaliação dos resultados dos programas desenvolvidos e as condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas. Pode-se dizer que a LDO serve como um ajuste anual das metas colocadas pelo PPA.

Os critérios para elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias deverão ser necessariamente, os contidos na Constituição Federal na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e na Lei Orgânica do Município, se houver.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias tem as seguintes finalidades: a) Fixar o montante de recursos que o Governo Municipal pretende economizar; b) Traçar regras, vedações e limites para as despesas dos Poderes; c) Autorizar o aumento das despesas com pessoal; d) Regulamentar as transferências a entes públicos e privados; e) Disciplinar o equilíbrio entre as receitas e as despesas; f) Indicar prioridades para os financiamentos.

As emendas apresentadas por parlamentares são o instrumento legítimo e adequado para a sua intervenção em qualquer proposição, entretanto, elas devem ser apresentadas com critérios e observando as regras estabelecidas previamente no Projeto da Lei do Plano Plurianual.



Assim as emendas à LDO não podem ser aprovadas quando incompatíveis com o PPA (CF, artigo 166, parágrafo 4º).

Não obstante a preocupação da autora com o tema da assistência social, entendemos que a Emenda destoa das finalidades da LDO, que deve estabelecer metas e não ações executivas.

Sobre o tema importante mencionar o entendimento de nossos Tribunais a exemplo dos seguintes julgados:

*EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ORÇAMENTÁRIA. EMENDAS ADITIVAS E MODIFICATIVAS DO PODER LEGISLATIVO. ELEVAÇÃO DE DESPESAS PÚBLICAS, SEM A INDICAÇÃO SUFICIENTE DE RECURSO. INCOMPATIBILIDADE COM A LEI PLURIANUAL. MEDIDA CAUTELAR CONCEDIDA. A medida cautelar deve ser deferida quando demonstrada a relevância de seus fundamentos e a possibilidade de causar dano de grave ou difícil reparação e ineficácia da futura decisão. (TJMG - Tutela Cautelar Antecedente 1.0000.15.099480-4/001, Relator(a): Des.(a) Paulo César Dias, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 27/07/2016, publicação da súmula em 05/08/2016).*

**A emenda impõe uma determinação à Administração Pública 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.

Cumprir 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 Projeto cumpre as exigências regimentais.

## **3. REDAÇÃO.**

Nada a acrescentar neste aspecto.

## **4. CONCLUSÃO.**

O projeto de Emenda não merece prosperar, pois a matéria é estranha às diretrizes orçamentárias, que estabelece apenas as metas, objetivos e diretrizes e não ações executivas.

Ademais, impõe obrigações de ordem material ao Poder Executivo gerando despesas e sem indicar a fonte do recurso.

É o parecer, salvo juízo diferente.

## **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 3100320032003100320030003A00540052004100

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

Checksum: **B5C3AE5F17D3EA5538B88CCA56F5FF899BC0BA9B69720E5B64BB1EDE4D0A0529**

