PARECER Nº 536/2025

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

PARECER CONJUNTO Nº 536/2025

Processo: 14.724/2025

Mensagem: 61/2025

Emenda Aditiva: nº 38/2025

Autoria: Vereadora Michelly Alencar

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 o Programa de Escuta Especializada para crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência, em escolas municipais de referência situadas em cada região administrativa da cidade.***"

Assevera a autora que a emenda tem como propósito colaborar com o fortalecimento das políticas públicas no âmbito do Município de Cuiabá, ao inserir programa de escuta especializada em cada região administrativa da cidade.

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:***

Autenticar documento em https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade
com o identificador 3100320032003100340036003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

> ***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 exaustivamente 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.

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

> *"**Implantar o Programa de Escuta Especializada** para crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência, em **escolas municipais** de referência **situadas em cada região administrativa da cidade**"*

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 Educação, 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 contratação e manutenção de equipes de profissionais em psicologia e assistência social. 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:

Autenticar documento em https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade
com o identificador 3100320032003100340036003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

*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***

Autenticar documento em https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade
com o identificador 3100320032003100340036003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

> ***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

Autenticar documento em https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade
com o identificador 3100320032003100340036003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

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 a autora incluir a seguinte meta: *"**Implantar o Programa de Escuta Especializada para crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência, em escolas municipais de referência situadas em cada região administrativa da cidade.**"*

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.

Cumpre 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*

Autenticar documento em https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade
com o identificador 3100320032003100340036003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

> *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 n° 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 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

Autenticar documento em https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade
com o identificador 3100320032003100340036003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

VOTO DO RELATOR PELA REJEIÇÃO.

Cuiabá-MT, 11 de julho de 2025

Autenticar documento em https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade
com o identificador 3100320032003100340036003A00540052004100, Documento assinado
digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.