

PARECER Nº 528/2025

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

Processo: 14.724/2025

Mensagem: 061/2025

Emenda Modificativa: 041/2025

Autoria: Vereadora MICHELLY ALENCAR

Assunto: Projeto de Emenda Modificativa 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

Assevera que a referida Emenda tem como objetivo fortalecer as políticas públicas no âmbito do município de Cuiabá, ao propor a inclusão de metas, que atendam às demandas sociais mais relevantes e urgentes da população, permitindo um planejamento mais eficiente das ações governamentais.

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 Modificativa apresentada tem a seguinte redação:



“Art. 1º Modifica os §3º e §4º do artigo 31 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o Exercício de 2026, passando a vigorar com a seguinte redação:

§ 3º (...)

I - Alteração da programação orçamentária indicada na emenda parlamentar, por iniciativa parlamentar: até 30/06/2026; (NR)

II - Informação emitida pelos órgãos e entidades do Poder Executivo acerca de impedimentos de ordem técnica para execução da emenda parlamentar: até 31/08/2026; (NR)

III - (...)

IV - Prazo final para o empenho das emendas parlamentares impositivas: até 28/11/2026; (NR)

§ 4º Após o dia 28 de novembro de 2026, as emendas individuais não empenhadas, não serão de execução obrigatória, desde que cumpridos os prazos do art. 3º. (NR)”

A autora pretende alterar a programação orçamentária indicada na emenda parlamentar, por iniciativa parlamentar para 30/06/2026 e **não 31/05/2026**, como pretende o executivo. Busca também alterar o prazo para **liquidação e pagamento** das emendas parlamentares e não do **empenho** como consta na proposta original.

Empenho, liquidação e pagamento são os três estágios que descrevem o processo de realização de uma despesa, com previsão na **Lei Federal 4.320/1964**, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal e prevê:

Art. 62. *O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.*

Art. 63. *A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.*

(...)

Art. 64. *A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga.*

Após a aprovação das leis orçamentárias, o Poder Executivo é responsável por executar o orçamento, ou seja, realizar as despesas e arrecadar as receitas de acordo com o que foi definido. A execução orçamentária envolve uma série de procedimentos e etapas, como a abertura de créditos adicionais, a realização de empenhos, liquidação, pagamento de despesas e o controle da arrecadação. **O controle da execução orçamentária é realizado tanto pelo Poder Executivo, através de seus órgãos de controle interno, quanto pelo**



Poder Legislativo.

A iniciativa legislativa da Lei de Diretrizes Orçamentárias é do Poder Executivo, sendo possível ao legislador apresentar emendas, respeitando os limites constitucionais e legais, especialmente: vedações à criação de despesas sem indicação da fonte de custeio, nos termos do art. 113 do ADCT; princípio da separação dos poderes (CF, art. 2º); vedações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), especialmente no que tange ao equilíbrio entre receita e despesa e metas fiscais.

Assim, emendas parlamentares não podem alterar aspectos técnicos da execução orçamentária, como prazo de empenho e liquidação, pois essas são atribuições do Poder Executivo, no âmbito de sua função administrativa e discricionariedade quanto à execução orçamentária.

Nesse sentido Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso já manifestou, conforme a ementa do julgado abaixo:

CONSTITUCIONAL – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI N. 13.297/2023 – MUNICÍPIO DE RONDONÓPOLIS – ESTIPULAÇÃO DE PRAZO LIMITE ATÉ O DIA 30/06/2024 PARA EXECUÇÃO TOTAL DAS EMENDAS IMPOSITIVAS DOS PARLAMENTARES MUNICIPAIS – USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO CHEFE DO EXECUTIVO MUNICIPAL – OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. O artigo 55, da Lei n. 13.297/2023, do Município de Rondonópolis, ao estipular prazo limite para a execução total das emendas impositivas dos parlamentares municipais, violou o princípio da separação dos poderes. Havendo infração aos artigos 9º, 194 e 195, parágrafo único, inciso I, todos da Constituição do Estado de Mato Grosso, deve o dispositivo legal questionado ser declarado inconstitucional. (TJ-MT - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: 10012191420248110000, Relator.: MARCIO VIDAL, Data de Julgamento: 20/06/2024, Órgão Especial, Data de Publicação: 30/06/2024).

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;

(...)

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.



Ela possui 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.

A autora invadiu a competência do prefeito ao tentar alterar aspectos técnicos da execução orçamentaria, como demonstrado acima, ofendendo o princípio da separação dos 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.

Cumprе 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.

Neste aspecto nada acrescentar.

4. CONCLUSÃO.

O projeto de Emenda não merece prosperar, pois a iniciativa é do Prefeito, sob pena de ofensa ao princípio da separação dos poderes.

É o parecer, salvo juízo diferente.

5. VOTO DA CCJR

VOTO DO RELATOR PELA REJEIÇÃO.

Cuiabá-MT, 11 de julho de 2025

