



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

PARECER JURÍDICO nº 67/2025

Objeto: Emenda Modificativa nº 3/2025 ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias 2026.

Autores: Mesa Diretora e vereador Irineu Locatelli

Ementa: Emenda Modificativa ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, para suplementar em R\$ 1.800.000,00 a dotação da Câmara Municipal de Juína (Código 14.001), em conformidade com o art. 29-A, inciso I, da Constituição Federal, com a correspondente redução de outras dotações.

I - DO RELATÓRIO

Foi encaminhada a Emenda Modificativa ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias 2026, para suplementar em R\$ 1.800.000,00 a dotação da Câmara Municipal de Juína (Código 14.001), em conformidade com o art. 29-A, inciso I, da Constituição Federal, com a correspondente redução de outras dotações.

Em suas considerações os autores justificam que a presente emenda tem por finalidade promover ajuste na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2026, de modo a adequar os valores destinados à Câmara Municipal de Juína (código 14.001), em consonância com a alteração realizada no Plano Plurianual 2026-2029.

Afirma a medida encontra respaldo no art. 29-A, inciso I, da Constituição Federal, que estabelece os limites de despesa do Poder Legislativo Municipal, e não representa aumento da despesa global do Município, mas apenas redistribuição de valores já previstos.



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

É o sucinto relatório.

II - DA ANÁLISE JURÍDICA

No procedimento prévio de controle de constitucionalidade estruturado no âmbito da produção legislativa municipal, de um modo geral, aprecia-se a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei sobre três perspectivas elementares: i) a matéria legislativa proposta deve se encontrar entre aquelas autorizadas pela CF/88 aos Municípios; ii) se foi respeitada a rígida observância das preferências quanto à iniciativa para proposição prevista pela ordem jurídico-constitucional; iii) a possibilidade de violação por parte da matéria legislativa proposta à direitos fundamentais ou instituições tuteladas por regras ou princípios constitucionais.

De tal maneira, incumbe a esta Procuradoria Legislativa prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, **não lhe competindo adentrar em aspectos relativos à conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração Pública**, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

II.1 – Da emenda ao projeto de lei e dos limites do poder de emenda

Trata-se de Emenda Modificativa nº 3/2025 ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias nº 20/2025 que dispõe sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, do município de Juína, Estado de Mato Grosso, para elaboração e execução da Lei Orçamentária Anual - LOA, referente ao exercício financeiro de 2026 e dá outras providências.

Assim, a análise da viabilidade jurídica da emenda à Lei de Diretrizes Orçamentárias exige a verificação de sua compatibilidade com os regramentos federais, estaduais, Lei Orgânica Municipal e Regimento Interno.

Inicialmente, a Constituição Federal, ao tratar da matéria orçamentária, prevê a possibilidade de apresentação de emendas



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

parlamentares, desde que observada à indicação dos recursos necessários e o respeito à vinculação legal de determinadas despesas:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

(...)

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

(...)

A Constituição do Estado de Mato Grosso (art. 164, §3º) repete a exigência de compatibilidade com o plano plurianual e a indicação dos recursos por anulação de despesas, vedando anulações referentes à pessoal, serviço da dívida e transferências constitucional, sendo também a redação do art. 107 da Lei Orgânica Municipal:

Art. 107. Os projetos e lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pela Câmara Municipal, sendo aprovados por maioria absoluta de seus membros.

§ 1º Caberá a Comissão Permanente de Finanças:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Prefeito Municipal;



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

II – Examinar e emitir parecer sobre os planos e programas municipais e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões da Câmara Municipal.

§ 2º As emendas serão apresentadas na comissão referida no § anterior, que sobre elas emitirá parecer, e apreciada na forma regimental pelo Plenário da Câmara Municipal.

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovados caso:

I – sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II – indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

- a) dotações para pessoal e seus encargos;
- b) serviços da dívida municipal.

III – sejam relacionados:

- a) com correção de erros ou omissões;
- b) com dispositivo do texto do projeto de lei.

§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes Orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

§ 5º O Prefeito Municipal poderá enviar mensagem à Câmara Municipal para propor as modificações nos projetos a que se refere este artigo enquanto não iniciada a votação na Comissão Permanente de Finanças, da parte cuja alteração é proposta.

(...)

Para melhor compreensão do tema, importante trazer os ensinamentos do nobre jurista James Giacomoni¹ em comentário ao §3º do art. 166 da Constituição Federal:

O detalhamento que caracteriza esse longo parágrafo evidencia que o próprio constituinte tratou o assunto com muitos cuidados. A questão mais sensível – **a possibilidade de o parlamentar propor emendas de despesa – foi resolvida segundo uma fórmula rígida:**

- Emendas de despesa serão aceitas desde que indicadas os recursos para viabilizá-las;

¹ GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 18 ed. São Paulo: Atlas, 2021. P. 246.



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

- Apenas a anulação de dotações da proposta proporciona recursos para viabilizar emendas; e
- Não poderão ser anuladas dotações que envolvem gastos com pessoal e encargos, serviço da dívida e transferências tributárias intergovernamentais.

Conclui-se dos ensinamentos acima que a emenda deve indicar os recursos para os gastos, em uma espécie de efeito-substituição, com a troca de despesas propostas pelo Executivo por despesas propostas pelo Legislativo, bem como o parlamentar não fica livre para anular qualquer despesa, sendo vedada a anulação de dotações com gasto com pessoal e encargos, serviço da dívida e transferências tributárias intergovernamentais.

Ademais, a doutrina e a jurisprudência são uníssonas quanto à possibilidade do parlamentar em fazer emendas com o intuito de alterar o projeto de lei de natureza orçamentária do Executivo:

E aqui mais uma forte razão para a natureza de lei em sentido material do orçamento. Se não fosse possível qualquer emenda aos projetos das leis orçamentárias, acentuado ficaria o seu caráter de lei meramente formal, tendo em vista que o Legislativo apenas atuaría como órgão representativo de uma formalidade, com escamoteio da soberania popular e com subestimação das suas verdadeiras funções.

Qualquer restrição das atribuições do Congresso Nacional e dos poderes parlamentares, fundado numa suposta distinção das leis orçamentárias diante das demais leis, não é suportada pela Constituição Federal e não se sustenta diante de uma fundamentação jurídica completamente desarraigada dos textos normativos em vigor. Trata-se de doutrina autoritária, incompatível com nossas instituições políticas atuais.

A negativa ao direito de emenda ao Legislativo, reduzindo-o a mero homologador da lei proposta pelo Executivo, não mais existe. O orçamento entra no rol das demais leis, com igual autoridade².

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de São Sebastião da Gramma. Emenda Modificativa introduzida à Lei nº 38, de 21

² LEITE, Harrison. *Manual de direito financeiro*. 13 ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024. P. 217.



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

de dezembro de 2017, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio de 2018/2021 e Emenda Modificativa introduzida à Lei Municipal nº 39, de 21 de dezembro de 2017, que "estima a receita e fixa a despesa do município de São Sebastião da Grama para o exercício de 2018". Alegação de constitucionalidade por vícios formais e materiais. Rejeição. Total de Receitas e Despesas fixadas nas propostas originais (de autoria do Poder Executivo) que, na verdade, não sofreu alteração com a aprovação das emendas modificativas, já que o valor acrescido ao orçamento da Câmara Municipal (por força daqueles atos normativos) não decorreu da criação de novas receitas, e sim da anulação de outras despesas (da Gerência de Planejamento e Gestão), conforme permite o artigo 175, § 1º, n. 2, da Constituição Estadual. Alegação de contrariedade (ou incompatibilidade) das emendas impugnadas com a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Rejeição. Alocação de valor que, no caso, não desvirtua os objetivos, metas e prioridades (gerais) previstas naquele instrumento normativo do sistema orçamentário. Conforme já decidiu o plenário do STF, "diante da ausência de abusividade, deve-se declarar que a função de definir receitas e despesas do aparato estatal é uma das mais tradicionais e relevantes do Poder Legislativo, impondo-se ao Poder judiciário, no caso, uma postura de deferência institucional em relação ao debate parlamentar, sob pena de indevida e ilegítima tentativa de esvaziamento de típicas funções institucionais do Parlamento" (ADI nº 5.468/DF, Rel. Min. Luiz Fux, j. 30/06/2016). Inviável, ainda, o reconhecimento de constitucionalidade das normas impugnadas por suposta ofensa à Lei Estadual nº 16.625, de 18 de dezembro de 2017 ou por incompatibilidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal, pois "a pretensão de cotejo entre o ato estatal impugnado e o conteúdo de outra norma infraconstitucional não enseja ação direta de constitucionalidade" (STF, AgR-ADI nº 3.790/PR, Rel. Min. Menezes Direito, j. 29/11/2007). Ação julgada improcedente. (TJ-SP 20105162120188260000 SP 2010516-21.2018.8.26.0000, Relator: Ferreira Rodrigues, Data de Julgamento: 25/07/2018, Órgão Especial, Data de Publicação: 06/08/2018)

DIREITO CONSTITUCIONAL, FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DE DIRETRIZES



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

ORÇAMENTÁRIAS. FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA. RESERVA DE INICIATIVA. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA. PODER DE EMENDA DO LEGISLATIVO. VÍCIO FORMAL. INOCORRÊNCIA. PLANO PLURIANUAL. COMPATIBILIDADE. AUMENTO DE DESPESAS. AUSÊNCIA. FÓRMULA DE CÁLCULO. ART. 16-C DA LEI N. 9.504/1997. VALOR AO MENOS EQUIVALENTE. BALIZAS DEFINIDAS POR LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO). POSSIBILIDADE. DESVIO DE FINALIDADE. INEXISTÊNCIA. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA). PARAMETRICIDADE. INVASÃO DE COMPETÊNCIA PELA LDO. ANTECIPAÇÃO DE DESPESAS. INOCORRÊNCIA. OBSERVÂNCIA DA ANUALIDADE ELEITORAL. IMPERTINÊNCIA. PRUDÊNCIA FISCAL. DESPROPORCIONALIDADE E ABUSIVIDADE. INEXISTÊNCIA. ALOCAÇÃO DE RECURSOS. OPÇÃO POLÍTICA DO LEGISLATIVO. LEGITIMIDADE. SEPARAÇÃO DOS PODERES. CONTROLE JURISDICIONAL EXCEPCIONAL.

1. Embora seja do Poder Executivo a iniciativa de projetos de lei a disciplinarem o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, o poder de emenda do Legislativo é resguardado pela Constituição Federal. Precedentes. 2. O art. 12, XXVII, da Lei de Diretrizes Orçamentárias se limitou a especificar os critérios para apuração do valor a ser destinado ao Fundo Eleitoral instituído pelo art. 16-C da Lei n. 9.504/1997, que veio a ser fixado via Lei Orçamentária Anual. Inexistência de contrariedade à disciplina constitucional orçamentária ou às disposições estabelecidas no plano plurianual. (...) (STF. ADI 7058 MC, Relator(a): ANDRÉ MENDONÇA, Relator(a) p/ Acórdão: NUNES MARQUES, Tribunal Pleno, julgado em 03-03-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-101 DIVULG 25-05-2022 PUBLIC 26-05-2022)

Por fim, a Procuradoria Legislativa, s.m.j., RECOMENDA aos membros da Comissão de Orçamento e Finanças, que solicitem esclarecimentos junto ao setor contábil desta Casa de Leis, a fim de verificar a adequação da presente Emenda Modificativa ao que prevê o §3º do art. 166 e art. 29-A, inciso I, ambos da Constituição Federal.

II.2 – Da tramitação e votação



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

A propositura deverá ser submetida ao crivo da Comissão Permanente de **Finanças e Orçamentos** (art. 158, §2º, do Regimento Interno), sendo submetido ao Plenário, que se aprovada voltará para a Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final para nova redação ao Projeto (art. 158, §5º, do Regimento Interno).

O *quórum* para aprovação será por maioria absoluta, através de processo de votação simbólico, em conformidade com o art. 107, *caput*, da Lei Orgânica.

III – DA CONCLUSÃO

Por todo o exposto, diante dos aspectos formais que cumpre examinar neste parecer, a Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal OPINA, s.m.j., pela viabilidade técnica da Emenda Modificativa nº 03/2025 ao Projeto de Lei Ordinária nº 20/2025, observada a recomendação constante no final do item II.1 deste parecer.

Impende destacar, que a emissão do presente parecer não substitui os pareceres das Comissões Permanentes. Dessa forma, a opinião jurídica não tem força vinculante, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelos nobres Edis.

É o parecer, salvo melhor juízo das Comissões Permanentes e do Plenário desta Casa Legislativa.

Juína/MT, 25 de setembro de 2025.

Documento assinado digitalmente
gov.br JANAINA BRAGA DE ALMEIDA GUARENTI
Data: 25/09/2025 17:09:06-0300
Verifique em <https://validar.itd.gov.br>

Janaína Braga de Almeida Guarienti
Procuradora Legislativa
OAB/MT 13.701 - PORTARIA Nº 42/2019