



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE GUARANTÃ DO NORTE
C.N.P.J. nº 24.672.909/0001-54

PROCURADORIA JURÍDICA
PARECER JURÍDICO Nº 155/2025

Ementa: Administrativo. Solicitação de parecer jurídico, para prosseguimento de análise das emendas impositivas a LOA 2026, e dá outras providências.

A

Sra. CICIANE JANAINA DE ABREU PEREIRA DE REZENDE DE QUEIROZ
Diretora Legislativa

Trata-se de análise da possibilidade sob o aspecto jurídico formal, acerca dos *Projetos de Emendas Parlamentares Impositivas a Lei Orçamentária Anual (LOA) 2026, numeradas de 001 a 036 todas de 2025, constante do protocolo nº 4044/2025 e posteriormente outras encaminhadas 27/11/2025 via WhatsApp sem numeração, apresentadas pela Vereadora Letícia Camargo de Souza.*

Assim, passo a analisá-las de forma conjunta.

I. DO RELATÓRIO

Foi Protocolizado pelos Parlamentares desta Câmara Municipal de Guarantã do Norte, diversos Projetos de Emendas Orçamentária Impositivas a LOA 2026, e foi encaminhado para essa Procuradoria Jurídica, pedido de análise e emissão de parecer jurídico quanto ao Projeto das Emendas, qual passo analisar de forma conjunta, por descrição de sua mensagem de encaminhamento e objetivo.

No mais, instruem o pedido, memorando 289/2025 da Secretaria Geral e as Emendas com suas respectivas justificativas.

É o sucinto relatório. Passo à análise jurídica.

II. DA ANÁLISE JURÍDICA

Prefacialmente é importante destacar que o exame da Procuradoria Jurídica cinge-se tão-somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados, 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, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores competentes.

Os pareceres jurídicos são atos resultantes do exercício da função consultiva desta Assessoria Jurídica, no sentido de alertar para eventuais inconformidades que possam estar



ESTADO DE MATO GROSSO CÂMARA MUNICIPAL DE GUARANTÃ DO NORTE

C.N.P.J. nº 24.672.909/0001-54

presentes. Conforme Hely Lopes Meirelles na obra Direito Administrativo Brasileiro, 41^a ed., Malheiros Editores: São Paulo, 2015, p. 204, “O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva”.

Conforme é sabido, o parecer jurídico possui caráter estritamente técnico-opinativo. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *in verbis*:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução *ex officio* da lei. (STF - MS: 24073 DF, Relator: CARLOS VELLOSO, Data de Julgamento: 06/11/2002, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 31-10-2003)” (grifo nosso)

Desse modo, a função consultiva desempenhada por esta Procuradoria Jurídica com base na legislação pertinente à matéria, não é vinculante, motivo pelo qual é possível, se for o caso, que os agentes políticos formem suas próprias convicções em discordância com as opiniões manifestadas por meio do parecer jurídico.

III. DO MÉRITO

Da Competência e Iniciativa

Inicialmente, temos que as Emendas Orçamentárias Impositivas Municipais são propostas dos Vereadores para destinar parte do orçamento anual do município (a Lei de Orçamento Anual - LOA) para projetos específicos, como obras, serviços públicos e ações sociais. Tendo como principal característica que o poder executivo é obrigado a cumprir essas emendas, tornando o orçamento impositivo, ao contrário das emendas comuns que são apenas sugestões.

No que tange à matéria, afigura-se revestida de constitucionalidade, pois por força da Carta Magna, os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local, e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber, encontrando amparo no artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal.

Ainda, a adoção dessa regra pelos municípios depende de uma alteração específica em sua respectiva Lei Orgânica, o que encontra respaldo no art. 81 da Lei Orgânica de Guarantã do Norte – MT, conforme transcrição abaixo:

“Art. 81 Os projetos de lei relativos ao plano plurianual e às diretrizes orçamentárias e a proposta do orçamento anual serão apreciados pela Câmara Municipal, na forma do Regimento Interno. **COMO TAMBÉM É OBRIGATÓRIA A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DA PROGRAMAÇÃO INCLUÍDA POR EMENDAS DO**



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE GUARANTÃ DO NORTE

C.N.P.J. nº 24.672.909/0001-54

LEGISLATIVO MUNICIPAL EM LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL.
(Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 1/2023)" (grifo meu)

Desta forma as emendas impositivas ou orçamento impositivo, são uma forma de descentralizar o orçamento, aumentando, assim, a participação dos Vereadores no processo de definição do uso do dinheiro público, acarretando fortalecimento e maior independência ao Poder Legislativo em relação ao Poder Executivo.

Para tanto, os Parlamentares deveram em suas emendas e também em sua totalidade, respeitar além do regimento interno e a Lei Orgânica no que consta dos incisos e parágrafos do art. 81, *in verbis*:

“§ 1º As emendas ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. (Redação acrescida pela Emenda à Lei Orgânica nº 1/2023)

§ 2º As programações orçamentárias previstas no caput deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos de impedimentos estritamente de ordem técnica, nestes casos, serão adotadas as seguintes medidas:

I - até 120 (cento e vinte) dias após a publicação da lei orçamentária o Poder Executivo enviará ao Poder Legislativo as justificativas do impedimento;

II - até 30 (trinta) dias após o término do prazo previstos no inciso I deste parágrafo, o Poder Legislativo indicará ao Poder Executivo o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável;

III - até 30 (trinta) de setembro, ou até 30 (trinta) dias após o prazo previsto no inciso II, o Poder Executivo encaminhará projeto de Lei ao Legislativo Municipal sobre remanejamento da programação prevista inicialmente cujo impedimento seja insuperável; e

IV - se até 20 de novembro, ou até 30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no inciso III, o Legislativo Municipal não deliberar sobre o projeto, as programações orçamentárias prevista no caput deste artigo não serão consideradas de execução obrigatória nos casos dos impedimentos justificados na notificação prevista no inciso I do § 2 deste artigo. (Redação acrescida pela Emenda à Lei Orgânica nº 1/2023)

§ 3º Para fins do disposto no caput deste artigo, a execução da programação orçamentária será demonstrada em dotações orçamentárias específicas da Lei Orçamentária Anual, preferencialmente em nível de subunidade orçamentária vinculada à Secretaria Municipal correspondente à despesa, para fins de apuração de seus respectivos custos e prestação de contas; (Redação acrescida pela Emenda à Lei Orgânica nº 1/2023)"

§ 4º A não execução da programação orçamentária das emendas parlamentares previstas neste artigo implicará em crime de responsabilidade por parte chefe do Poder Executivo Municipal. (Redação acrescida pela Emenda à Lei Orgânica nº 1/2023)"

Desta forma, deve as emendas impositivas apresentadas pelos Vereadores serem compatíveis com o Plano Plurianual já aprovado, que prevê o direcionamento de valores para auxilio as entidades locais bem como a organizações e projetos de segurança pública no desenvolvimento de suas atividades no município de Guarantã do Norte.

De forma que deve as Emendas a LOA apresentadas guardar harmonia com a disciplina do art. 166, § 4º, da Constituição Federal, bem como o Plano Plurianual.



ESTADO DE MATO GROSSO

CÂMARA MUNICIPAL DE GUARANTÃ DO NORTE

C.N.P.J. nº 24.672.909/0001-54

Cabe frisar que o modelo orçamentário para a gestão do dinheiro público no Brasil possui como base três leis: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), conforme art. 165 da Constituição Federal, reproduzida por simetria na Lei Orgânica de Guarantã do Norte/MT. Nesse sentido, o orçamento constitui um verdadeiro sistema integrado de planejamento, revestindo-se de orçamento-programa, sendo que estas três leis devem estar em consonância, coadunando-se uma a outra.

Portanto, essa Procuradoria Jurídica se atém as propostas de Emendas Impositivas Parlamentares ora em análise, sob DOIS aspectos que deve ser atentado por todos da cadeia de análise, até votação em plenário. Primeiro, os projeto-atividade devem constar no PPA, logo, como já salientado anteriormente estas três leis orçamentárias devem estar em consonância. Segundo, porque as entidades privadas devem preencher os requisitos estabelecidos na Lei 13.019/2014 e a entidade deve atender ao requisito inicial de existência mínima de 1 (um) ano, entre outros requisitos da lei, da mesma forma emendas destinadas a instituições religiosas devem versar exclusivamente que sejam destinadas a atividades de interesse público e de caráter social e filantrópico, e não para fins religiosos em si.

Ainda, Emendas específicas apresentadas eventualmente fora de prazo ou apontadas com inviabilidades técnicas, deverão ser rejeitadas pela Comissão ou em fase recursal junto ao Plenário, igualmente, sob pena de não ser possível sua execução, o que poderá gerar negativa pelo executivo (justificada, diga-se de passagem).

Indispensável que no caso de entidade, esta seja sem fins lucrativos, que não distribua entre seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros, eventuais sobras ou quaisquer valores do repasse recebido do Poder Público.

Por estas razões, até o momento as Emendas apresentadas preenchem as formalidades legais e não possui vício quanto a sua apresentação, podendo os Vereadores dispor sobre a matéria em liça, que no caso, como acima referido, modifica a Lei Ordinária do Executivo nº 037/2025 de origem do Executivo que tem por objeto a lei orçamentária anual para o ano de 2026.

Em atenção a essa mudança na ordem constitucional, a Câmara de Vereadores de Guarantã do Norte/MT por meio da Lei Orgânica do Município no seu art. 81, passou a implementar as emendas impositivas ao orçamento na modalidade individual no limite de 1,2% da Receita Corrente Líquida, sendo que a metade deste percentual é destinado a ações e serviços públicos de saúde.

Da Análise da Técnica Legislativa

A Técnica Legislativa é o conjunto de procedimentos e normas redacionais e de formatação específicos, que visam à elaboração de um texto que terá repercussão no mundo jurídico: a lei (ou outro ato normativo).

A elaboração legislativa exige, acima de tudo, bom senso, critérios objetivos e responsabilidade, pois, as leis interferem, direta ou indiretamente, na vida das pessoas, sendo voltadas a um grau indeterminado de destinatários finais.



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE GUARANTÃ DO NORTE

C.N.P.J. nº 24.672.909/0001-54

Além disso, a lei tem que levar em conta o interesse coletivo da sociedade, e nunca privilegiar interesses particulares (esta intenção geral/impessoal deve estar consubstanciada no texto legislativo, o qual deve demonstrar, cabalmente, a impessoalidade do ato normativo).

Quanto à análise da técnica legislativa, inexistindo lei ou decreto regulamentador de âmbito municipal, os critérios de julgamento devem estar pautados na Lei Complementar Federal nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, e no seu respectivo Decreto Federal nº 12.002, de 22 de abril de 2024.

No vertente caso, não foram verificados vícios quanto à técnica legislativa utilizada. Por outro lado, o texto é coerente e objetivo. Ademais, o projeto atende aos demais parâmetros redacionais, sendo compatível com os instrumentos normativos citados. Eventuais vícios de formatação, erros materiais ou pequenos erros ortográficos devem ser sanados em redação final, não ensejando ilegalidade, mantido o sentido literal da norma.

No mais, deve amparar este Parecer Jurídico, o parecer Contábil solicitado também pela Secretaria Geral.

Da Análise da Legalidade e Constitucionalidade

O objeto das Proposições refere-se ao direcionamento das Emenda Parlamentares Individuais ao Projeto de Lei Orçamentária do exercício de 2026. Ao compulsar o objeto das normas, verifica-se que os Parlamentares não procederam à indevida ingerência em matérias reservadas ao Poder Legislativo, tratando-se, essencialmente, da gestão administrativa da cidade por meio da elaboração e manutenção do orçamento público previsto para o exercício vigente.

Portanto, irradia-se do princípio da separação de poderes a própria técnica jurídica de freios e contrapesos com a previsão de iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo em matéria administrativa e orçamentária. É o que consta, no plano federal, dos Arts.61, §1º, II, e, e 165, da Constituição Federal e art. 81 da Lei Orgânica de Guarantã do Norte/MT.

Portanto, incialmente reforçamos a inexistência de vício de iniciativa, pois, o remanejamento orçamentário também há de ser proposto pelos vereadores, conforme já apresentado legislação municipal.

O objeto das Emendas Impositivas apresenta modificações a lei orçamentária do Executivo, o que não encontra óbice na legislação de regência inclusive a Termo de Ajustamento de Conduta devidamente assinado entre os Poderes locais.

Enalteça-se que o cumprimento das Emendas Parlamentares Individuais apresentadas à Lei Orçamentária é obrigatório, desde que atendidos os critérios constitucionais e a própria Lei Orgânica deste município. Doutro lado, uma vez verificada impossibilidade ou impertinência do cumprimento do objeto da Emenda, nada obsta a alteração (total ou parcial) da mesma, mediante legislação específica.

Mesmo se tratando de Emendas Parlamentares Individuais, é cabível a mudança de objeto, desde que por meio de alteração legislativa que visa ao remanejamento orçamentário.

Por todas estas razões, opinamos pela legalidade e constitucionalidade das Proposições, estando aptas à discussão e deliberação plenárias.



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE GUARANTÃ DO NORTE
C.N.P.J. nº 24.672.909/0001-54

IV. CONCLUSÃO

Diante do exposto, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei Federal nº 8.666/93 (Julgados STF: MS nº 24.073-3-DF-2002; MS nº 24.631-6-DF-2007), a manifestação das comissões permanentes e a convicção dos membros desta Câmara, e assegurada a soberania do Plenário, do ponto de vista de constitucionalidade e juridicidade, esta Procuradoria Jurídica, OPINA pela viabilidade dos Projetos de Emenda Orçamentária Impositivas em questão, uma vez que sua origem está acobertada pela legalidade da competência da autoria dos projetos, para assim resultar na legalidade e pela regular

Tramitação, devendo, contudo, ser observados eventuais apontamentos no parecer contábil.

À luz dos argumentos expostos, esta procuradoria jurídica conclui que os projetos não possuem vícios de iniciativa. Não há objeção quanto à sua constitucionalidade e legalidade. De igual modo, afigura-se como legal, constitucional e atende aos parâmetros de juridicidade, estando apto à tramitação e deliberação plenária.

No que diz respeito ao mérito, a Procuradoria Jurídica não irá se pronunciar, pois caberá aos vereadores, no uso da função legislativa, verificar a viabilidade da aprovação, respeitando-se para tanto, as formalidades legais e regimentais.

Assim, RESSALVA-SE para a análise pela comissão de finanças e orçamento e constituição e justiça, que analisem projeto-atividade da destinação para constar no PPA, bem como cumprimento dos requisitos da Lei 13.019/2014, como requisito inicial de existência mínima de 1 (um) ano, entre outros requisitos da lei.

Diante do exposto, não se vislumbra óbice ao pretendido, encontrando-se assim os Projetos de Emendas APTOs.

É, sub censura, S.M.J., o parecer que se submete à elevada apreciação, tendo em vista a liberdade de convicção dos nobres vereadores, onde importa ressaltar que o presente parecer tem natureza consultiva, servindo de orientação jurídica e sendo desprovido de qualquer efeito vinculativo

JOAO
CARLOS
VIDIGAL
VIDIGAL
SANTOS

JOÃO CARLOS VIDIGAL
Procurador Jurídico

Assinado de forma
digital por JOAO
CARLOS VIDIGAL
SANTOS

Dados: 2025.12.01
7:25:04'00"
OAB/MT 21.105/O