



Estado de Mato Grosso
CÂMARA MUNICIPAL DE QUERÊNCIA
CGC 03 892 042/0001-72
Procuradoria Jurídica Legislativa

Parecer Jurídico 93/2025
12 de novembro de 2.025

1

EMENTA: PROJETO DE LEI N° 034/2025 - LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO) 2026. EMENDAS ADITIVA N° 12/2025 E MODIFICATIVA N° 17/2025 - VEREADORA BEATRIZ. **MÉRITO MATERIAL RELEVANTE E CONSTITUCIONAL.** INCLUSÃO DE SANEAMENTO BÁSICO COMO PRIORIDADE E FORTALECIMENTO DO CONTROLE LEGISLATIVO. ALINHAMENTO COM LEGISLAÇÃO FEDERAL E PRINCÍPIOS DA LRF. **ADMISSIBILIDADE FORMAL-REGIMENTAL QUESTIONÁVEL.** APRESENTAÇÃO APÓS SEGUNDA VOTAÇÃO. FASE DE REDAÇÃO FINAL. COMPETÊNCIA DA COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA (CFAEO) PARA LEGISLAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. **NECESSIDADE DE DELIBERAÇÃO DO PLENÁRIO SOBRE ADMISSIBILIDADE EXCEPCIONAL OU SUGESTÃO DE NOVA PROPOSIÇÃO.**

1. RELATÓRIO

Recebo para análise e emissão de parecer jurídico as Emendas Aditiva n° 12/2025 e Modificativa n° 17/2025, ambas apresentadas pela Vereadora Beatriz ao Projeto de Lei Municipal n° 034/2025, que "Dispõe sobre as Diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária Anual de 2026 e dá outras providências" (LDO 2026).

Conforme as informações prestadas, o Projeto de Lei n° 034/2025 já concluiu suas etapas de primeira e segunda votação em Plenário, estando, portanto, em uma fase avançada do processo legislativo.

A Emenda Aditiva n° 12/2025 propõe as seguintes alterações:

- **Art. 1°:** Acrescenta a alínea "h" ao Art. 5° do Projeto de Lei Municipal n° 034/2025, definindo o "Esgotamento sanitário implantação, ampliação e manutenção da rede de coleta e tratamento de esgoto" como uma das prioridades da Administração Municipal para 2026.
- **Art. 2°:** Acrescenta um novo item ao Anexo I (Prioridades e Metas da Administração Pública Municipal para 2026), sob o eixo temático "Saúde e Saneamento", detalhando a "Implantação, ampliação e modernização da rede de esgotamento sanitário, abrangendo obras de infraestrutura, estações de tratamento, manutenção e atualização do Plano Municipal de Saneamento Básico, visando à universalização do acesso e à preservação ambiental".

RUA WERNER CARLOS GALLE, 265 SETOR C -
QUERÊNCIA MT



Estado de Mato Grosso
CÂMARA MUNICIPAL DE QUERÊNCIA
CGC 03 892 042/0001-72
Procuradoria Jurídica Legislativa

2

- **Art. 3º:** Acrescenta o Art. 7ºA, que estabelece a participação da Câmara Municipal, por meio da Comissão de Fiscalização, Acompanhamento e Execução Orçamentária, no processo de definição, revisão e acompanhamento das prioridades e metas da LDO, com previsão de audiências públicas, consultas populares e reuniões técnicas. O parágrafo único desse artigo prevê o encaminhamento de relatório semestral de acompanhamento da execução pelo Poder Executivo.

A justificativa da Emenda Aditiva nº 12/2025 enfatiza a necessidade de priorizar a implantação da Rede de Coleta e Tratamento de Esgoto Sanitário em conformidade com o Marco Regulatório do Saneamento (Lei nº 14.026/2020), além de fortalecer o papel fiscalizador e deliberativo do Poder Legislativo, conforme a Constituição Federal (art. 165) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), e alinhar-se ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº 6 da Agenda 2030 da ONU.

Por sua vez, a Emenda Modificativa nº 17/2025 visa alterar a redação do Art. 7º do Projeto de Lei Municipal nº 034/2025 e adicionar parágrafos, nos seguintes termos:

- **Art. 7º (nova redação proposta):** O artigo original, que permitia ao Poder Executivo "fazer a seleção de prioridades dentre as relacionadas no Anexo I", seria alterado para estabelecer que "As prioridades e metas da Administração Pública Municipal para o exercício de 2026 são as constantes do Anexo I desta Lei", retirando a discricionariedade do Executivo de "selecionar" dentre as prioridades aprovadas pelo Legislativo.
- **§ 1º:** Veda ao Poder Executivo alterar, incluir ou suprimir prioridades e metas do Anexo I por ato administrativo unilateral, salvo nos casos previstos no artigo.
- **§ 2º:** Determina que, em caso de alteração necessária de prioridades ou metas, o Executivo deverá encaminhar Projeto de Lei específico à Câmara Municipal, contendo a nova redação do Anexo I, justificativa técnica detalhada, demonstrativo de impacto orçamentário e financeiro (RIOF) e indicação de fontes de recursos e despesas alteradas.
- **§ 3º:** Estabelece prazo de 20 dias úteis para a Comissão de Orçamento e Finanças emitir parecer conclusivo sobre o Projeto de Lei mencionado no § 2º.
- **§ 4º:** Permite ao Executivo apenas ajustes técnicos e de redação no Anexo I, desde que não impliquem modificação de prioridades, programas, metas ou valores, e sejam comunicados formalmente à Comissão de Orçamento e Finanças.
- **§ 5º:** Qualifica as ações relacionadas à implantação e ampliação do esgotamento sanitário como de execução prioritária, vedando sua exclusão pelo Executivo.



Estado de Mato Grosso
CÂMARA MUNICIPAL DE QUERÊNCIA
CGC 03 892 042/0001-72
Procuradoria Jurídica Legislativa

3

- § 6º: Caracteriza como ato inválido a inobservância das formalidades para modificação dos instrumentos orçamentários.

A justificativa da Emenda Modificativa nº 17/2025 também reforça o princípio da separação de poderes e a função fiscalizadora e deliberativa do Poder Legislativo sobre as diretrizes orçamentárias (Constituição Federal, art. 165; LRF, LC 101/2000), buscando garantir transparência, previsibilidade e participação social nas alterações de prioridades orçamentárias.

2. ANÁLISE JURÍDICO-REGIMENTAL E MATERIAL

A análise das Emendas Aditiva nº 12/2025 e modificativa nº 17/2025 abrange tanto a sua admissibilidade formal-regimental, ou seja, se foram propostas no momento e na forma corretos, quanto a sua admissibilidade material, que diz respeito à sua constitucionalidade, legalidade e mérito.

2.1. Da Admissibilidade Formal-Regimental (Tempestividade e Procedimento)

Este é o ponto mais crítico e delicado das emendas em questão, considerando que o Projeto de Lei nº 034/2025 (LDO) já ultrapassou a fase de segunda votação em Plenário. O Regimento Interno da Câmara Municipal de Querência, embora preveja o recebimento de emendas, delimita o período para sua apresentação.

O Art. 130 do Regimento Interno estabelece que "Todo e qualquer projeto... será incluído em Pauta... para conhecimento dos Vereadores e recebimento de emendas." O Art. 195 detalha que, após a Pauta, o projeto é distribuído às Comissões para parecer. Para a legislação orçamentária, especificamente, o Art. 315 menciona o "recebimento de emendas de segunda discussão". Todas essas disposições apontam para a apresentação e deliberação das emendas nas fases de discussão e votação do projeto.

Após a conclusão das votações, o projeto segue para a "Redação Final". O Regimento Interno é explícito quanto à finalidade dessa fase. O Art. 265 dispõe que:

"Só caberão modificações à Redação Final para evitar incorreção de linguagem, incoerência notória, contradição evidente ou absurdo manifesto." *Regimento Interno, Art. 265*

É importante destacar a exceção contida no Regimento Interno para a legislação orçamentária. Conforme o Art. 262, § 1º, inciso II:

"II - do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e de Lei Orçamentária e suas alterações, que incumbe à Comissão de Fiscalização e Acompanhamento de Execução Orçamentária;" *Regimento Interno, Art. 262, § 1º, II*

Isso significa que a Redação Final da LDO é de competência da Comissão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária (CFAEO), e não da Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCJR). No entanto, mesmo para a CFAEO, a natureza da "Redação Final" permanece a mesma: consolidar o texto aprovado, efetuando apenas ajustes formais, linguísticos ou evidentes, sem introduzir novas proposições ou alterar o mérito já deliberado.

RUA WERNER CARLOS GALLE, 265 SETOR C –
QUERÊNCIA MT



Estado de Mato Grosso
CÂMARA MUNICIPAL DE QUERÊNCIA
CGC 03 892 042/0001-72
Procuradoria Jurídica Legislativa

As Emendas Aditiva nº 12/2025 e Modificativa nº 17/2025 não são meros ajustes de redação. Elas propõem inclusões de prioridades, detalhamentos de metas e, no caso da Emenda 17, uma modificação substantiva na governança orçamentária e no controle do Executivo sobre as prioridades. Tais alterações caracterizam emendas de **mérito**, e não de simples correção formal.

Portanto, a apresentação dessas emendas após a segunda votação e em fase de encaminhamento para Redação Final, ou para o procedimento que a precede, é **intempestiva** sob a ótica regimental. O processo legislativo prevê momentos específicos para a discussão e votação do mérito, que se encerram com as votações em Plenário. A admissão de emendas de mérito nesta etapa reabriria, de fato, a discussão da matéria em momento processual inadequado, ferindo a previsibilidade e a segurança jurídica do rito legislativo.

2.2. Da Admissibilidade Material (Constitucionalidade, Legalidade e Mérito)

Não obstante as questões regimentais de tempestividade, é fundamental analisar a substância das emendas, que se mostram, em seu conteúdo, plenamente compatíveis com a ordem jurídica e de grande relevância para a gestão municipal.

- Emenda Aditiva nº 12/2025 (Saneamento Básico e Participação Legislativa):
 - **Priorização do Saneamento Básico:** A inclusão do "esgotamento sanitário" como prioridade e a detalhamento de sua "implantação, ampliação e modernização" no Anexo I da LDO são atos que se alinham perfeitamente com a legislação federal. O Art. 2º da LDO 2026 já prevê que "As metas e prioridades do Município para o exercício 2026 serão estabelecidas no Anexo I desta Lei", e o Art. 5º, alínea "b", já lista "Saúde e Saneamento" como prioridade. A emenda apenas detalha e qualifica esse item, conferindo-lhe maior concretude.
 - O *Marco Legal do Saneamento (Lei nº 14.026/2020)* e a *Política Nacional de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007)* impõem a universalização dos serviços de saneamento. A LDO, ao definir as prioridades que orientarão a Lei Orçamentária Anual (LOA), é o instrumento adequado para sinalizar o compromisso do município com essa pauta.
 - **Participação da Câmara e Fiscalização (Art. 7ºA):** A proposição de envolvimento da Comissão de Fiscalização, Acompanhamento e Execução Orçamentária (CFAEO) da Câmara Municipal na definição, revisão e acompanhamento das prioridades e metas da LDO, por meio de audiências públicas e relatórios semestrais do Executivo, é de grande valia. Essa medida fortalece o princípio da separação de poderes, garante maior transparência e aprimora o controle social e legislativo sobre a execução orçamentária, aspectos previstos na Constituição Federal (Art. 165) e na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000, Art. 4º e 48).
- **Emenda Modificativa nº 17/2025 (Controle Legislativo sobre a LDO):**

RUA WERNER CARLOS GALLE, 265 SETOR C –
QUERÊNCIA MT



Estado de Mato Grosso
CÂMARA MUNICIPAL DE QUERÊNCIA
CGC 03 892 042/0001-72
Procuradoria Jurídica Legislativa

- o **Alteração do Art. 7º:** A modificação do Art. 7º, que passa de uma prerrogativa do Executivo de "selecionar" prioridades para a fixação de que "são as constantes do Anexo I", é uma medida que busca amarrar o Executivo às prioridades aprovadas pelo Legislativo na LDO.
- o **Restrição de Alterações Unilaterais:** A vedação de alteração unilateral de prioridades e metas por ato administrativo (Parágrafo 1º) e a exigência de Projeto de Lei específico para modificações (Parágrafo 2º), acompanhado de justificativa técnica e relatório de impacto orçamentário e financeiro, são mecanismos que reforçam o poder de fiscalização e deliberação da Câmara sobre a peça orçamentária. Isso está em consonância com a lógica do sistema orçamentário brasileiro, onde o Legislativo aprova as leis orçamentárias (PPA, LDO, LOA) e o Executivo as executa, não podendo alterá-las substancialmente sem nova autorização legislativa.
- o **Prioridade Irredutível ao Esgotamento Sanitário (Parágrafo 5º):** A disposição que classifica as ações de esgotamento sanitário como de execução prioritária e veda sua exclusão pelo Executivo é um reforço adicional à Emenda Aditiva 12 e consolida o compromisso com essa pauta essencial.

Ambas as emendas, portanto, possuem mérito substancial e legalidade quanto ao seu conteúdo, buscando aprimorar o planejamento municipal, fortalecer o controle democrático e priorizar uma área de vital importância como o saneamento básico.

2.3. Análise dos Impactos

As emendas, se admitidas e incorporadas à LDO 2026, gerariam os seguintes impactos:

- **Impacto no Planejamento:** Asseguram que o saneamento básico, especialmente o esgotamento sanitário, seja uma prioridade inegociável na alocação de recursos e na elaboração da LOA de 2026.
- **Impacto na Governança:** Reforçam significativamente o papel do Poder Legislativo no controle e fiscalização das prioridades orçamentárias, limitando a discricionariedade do Executivo e exigindo maior transparência e justificativa para eventuais modificações.
- **Impacto Social e Ambiental:** A materialização dessas diretrizes e controles pode acelerar a universalização do saneamento, com os consequentes benefícios para a saúde pública e a proteção ambiental.
- **Impacto Administrativo:** Exigirão do Executivo um alinhamento mais rigoroso com as prioridades aprovadas na LDO e um processo mais formalizado para quaisquer ajustes, promovendo maior disciplina na gestão orçamentária.

3. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

RUA WERNER CARLOS GALLE, 265 SETOR C –
QUERÊNCIA MT



Estado de Mato Grosso
CÂMARA MUNICIPAL DE QUERÊNCIA
CGC 03 892 042/0001-72
Procuradoria Jurídica Legislativa

As Emendas Aditiva nº 12/2025 e Modificativa nº 17/2025, propostas pela Vereadora Beatriz ao Projeto de Lei nº 034/2025 (LDO 2026), são **materialmente constitucionais, legais e de inegável mérito e relevância pública**. Elas visam aprimorar o planejamento municipal, com foco no saneamento básico, e fortalecer os mecanismos de controle e fiscalização do Poder Legislativo sobre as diretrizes orçamentárias, em conformidade com a Constituição Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Marco Legal do Saneamento.

Contudo, sob o prisma **formal-regimental**, ambas as emendas são consideradas **intempestivas**, pois foram apresentadas após a conclusão das fases de primeira e segunda votação do Projeto de Lei da LDO. O Regimento Interno da Câmara Municipal de Querência prevê que as emendas de mérito sejam deliberadas durante as fases de discussão e votação, e a fase subsequente de Redação Final, mesmo quando a cargo da CFAEO para matérias orçamentárias (Art. 262, § 1º, II), destina-se apenas a ajustes formais do texto já aprovado (Art. 265).

Recomendações Finais:

Diante da dicotomia entre a inquestionável relevância material das emendas e sua intempestividade regimental, recomenda-se à Mesa Diretora e ao Plenário:

1. **Reconhecimento da Intempestividade:** Formalmente, as emendas devem ser consideradas intempestivas, não podendo ser incorporadas ao Projeto de Lei nº 034/2025 na sua fase atual de Redação Final, sem quebra do rito legislativo estabelecido.
2. **Análise da Admissibilidade Excepcional:** Considerando o alto interesse público e o mérito das propostas, o Plenário da Câmara Municipal poderá, em caráter excepcional e mediante deliberação com quórum qualificado, decidir por um rito que permita a apreciação destas emendas. Tal decisão, se adotada, deveria ser devidamente fundamentada e justificada pela excepcionalidade da situação e pela importância da matéria para o Município.
3. **Encaminhamento para Comissões (em caso de admissibilidade excepcional):** Se, e somente se, o Plenário decidir pela admissibilidade excepcional das emendas, estas deverão ser encaminhadas à Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCJR) para análise de constitucionalidade e legalidade, e à Comissão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária (CFAEO) para exame de mérito, adequação orçamentária e "entrosamento" (Art. 196, II, b e c; Art. 314). Os prazos para as comissões deveriam ser exíguos e definidos pela Mesa para não comprometer o cronograma da LDO.
4. **Redação Final e Incorporação:** Após eventual aprovação das emendas, a Comissão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária (CFAEO), como responsável pela Redação Final da LDO (Art. 262, § 1º, II), deverá consolidar o texto, garantindo a correta incorporação das modificações e aditivos, observando o "entrosamento" orçamentário e legal.



Estado de Mato Grosso
CÂMARA MUNICIPAL DE QUERÊNCIA
CGC 03 892 042/0001-72
Procuradoria Jurídica Legislativa

7

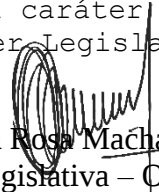
5. **Alternativa Regimental para Propostas Futuras:** Caso o Plenário não opte por um rito excepcional de admissão, a Vereadora Beatriz poderá ser orientada a rerepresentar as propostas:

- o Como um **novo Projeto de Lei** que altere a LDO 2026, após sua sanção, ou que inclua essas diretrizes nas futuras LDOs.
- o Por meio de proposições que possam influenciar a elaboração e execução da Lei Orçamentária Anual (LOA) para 2026 ou anos subsequentes, ou mesmo o PPA futuro, garantindo que a importante pauta do saneamento e do controle legislativo seja devidamente contemplada no planejamento municipal.

É a nossa manifestação.

Ressaltando, que parecer tem caráter meramente opinativo e consultivo, não vinculando as decisões do Poder Legislativo.

Este é o parecer, s.m.j


Kelly Cristina Rosa Machado de Aguiar
Procuradora Legislativa – OAB/MT 13449
Matrícula 39