



CÂMARA
MUNICIPAL DE
NOVA FRIBURGO

GABINETE DO VEREADOR
CLÁUDIO DAMIÃO

PARECER Nº ____/2026 (CONTRÁRIO)

Comissão de Legislação Participativa, Revisão da Lei Orgânica e do Regimento Interno

Relativo à Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 2/2025

Autor: Vereador Christiano Huguenin

Ementa: Inclui inciso VII ao art. 166 da Lei Orgânica Municipal para instituir emendas impositivas ao orçamento público municipal.

A Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 2/2025 pretende instituir, no âmbito do Município de Nova Friburgo, o regime de emendas parlamentares impositivas, fixando percentual de 0,6% da Receita Corrente Líquida (RCL) para execução obrigatória pelo Poder Executivo.

Todavia, a proposição não reúne condições necessárias para prosperar, pelas razões a seguir expostas.

1. Violação ao princípio da separação e harmonia entre os Poderes

A Constituição Federal, aplicada aos Municípios por simetria (art. 29), consagra o princípio da separação e harmonia entre os Poderes (art. 2º). A imposição constitucional local de execução obrigatória de despesas individualmente indicadas por vereadores interfere diretamente na função típica do Poder Executivo, que é a gestão, planejamento e execução das políticas públicas e do orçamento.

Diferentemente do modelo federal, que prevê complexo sistema de limites, exceções, impedimentos técnicos e vinculações constitucionais, a proposta municipal em análise não apresenta salvaguardas normativas suficientes, o que potencializa ingerência indevida do Legislativo sobre a administração financeira e orçamentária.

Acrescente-se, ainda, que a transparência e o controle externo e social da execução orçamentária restariam comprometidos, uma vez que a proposição não estabelece critérios claros que permitam identificar, de forma objetiva, se os recursos utilizados para a execução das emendas impositivas decorreriam de receitas próprias arrecadadas pelo Município ou de repasses e transferências voluntárias ou constitucionais provenientes dos Governos Estadual e Federal. Tal indefinição dificulta a fiscalização, a rastreabilidade dos recursos públicos e a verificação do correto cumprimento das vinculações legais e constitucionais aplicáveis a cada fonte de financiamento.



CÂMARA
MUNICIPAL DE
NOVA FRIBURGO

GABINETE DO VEREADOR CLÁUDIO DAMIÃO

A destinação de recursos por meio de emendas parlamentares — especialmente diante da obrigatoriedade de aplicação mínima de 50% na área da saúde conforme a Emenda Constitucional nº 86/2015 — exige controle rigoroso para prevenir desvios e assegurar que os recursos sejam efetivamente aplicados em benefício da população.

O projeto estabelece o índice de 0,6% como base para cálculo do percentual a ser destinado para as Emendas Impositivas. Se considerarmos que a proposta poderá avançar sobre os repasses constitucionais federal e estadual, tal medida poderia comprometer as políticas públicas de financiamento da saúde, educação, assistência social etc, de obrigação municipal.

Caso o entendimento seja de que o percentual de cálculo dos 0,6% se dê sobre os valores arrecadados pelo município, recursos próprios, igualmente estreitariam as possibilidades de investimento do município, cujas obrigações legais determinam a destinação complementar de recursos próprias da ordem de no mínimo 15% para a educação e 25% para a saúde.

A imprensa tem noticiados diversos casos graves de desvios de finalidade das verbas em municípios onde as emendas impositivas dos vereadores foram aprovadas. Apenas de título de exemplo, citamos a investigação deflagrada pela Polícia Civil de Mato Grosso no último dia 27 de janeiro (Operação Gorjeta) que teve por objetivo desarticular um esquema criminoso de desvio de recursos públicos da Câmara de vereadores e da Secretaria de Esportes de Cuiabá (apura crimes de peculato, associação criminosa e lavagem de dinheiro).

<https://www.olhardireto.com.br/noticias/exibir.asp?id=569848&edt=25¬icia=esquema-de-emendas-a-vereador-leva-a-bloqueio-de-r-676-mil-sete-veiculos-e-quatro-imoveis>

<acesso em 04/02/2026>

2. Afronta ao princípio do planejamento orçamentário e à gestão fiscal responsável

O orçamento público é instrumento de planejamento integrado, materializado no Plano Plurianual/PPA, na Lei de Diretrizes Orçamentárias/LDO e na Lei Orçamentária Anual/LOA, nos termos do art. 165 da Constituição Federal e da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).



CÂMARA
MUNICIPAL DE
NOVA FRIBURGO

GABINETE DO VEREADOR CLÁUDIO DAMIÃO

A instituição de emendas impositivas por meio da Lei Orgânica, sem regulamentação prévia, sem definição clara de critérios técnicos, prioridades setoriais e mecanismos de compatibilização com o planejamento municipal, pode comprometer:

- a racionalidade da alocação de recursos públicos;
- a flexibilidade da gestão fiscal;
- a capacidade do Executivo de responder a situações emergenciais ou supervenientes.

A fixação automática de percentual da RCL, por sua vez, engessa o orçamento, podendo gerar incompatibilidades com metas fiscais, limites de despesa e prioridades estratégicas do Município.

3. Inadequação do uso da Lei Orgânica para detalhamento orçamentário

A Lei Orgânica Municipal possui natureza estruturante, devendo conter princípios gerais de organização político-administrativa, e não regras de execução orçamentária.

A introdução de emendas impositivas diretamente no texto da Lei Orgânica, sem remissão a lei complementar ou ordinária específica, não atende a melhor técnica legislativa e dificulta ajustes futuros necessários à realidade fiscal do Município.

4. Ausência de estudo de impacto financeiro e institucional

Não consta da proposição estudo técnico de impacto orçamentário-financeiro, tampouco análise institucional sobre os efeitos da medida na governança fiscal, na execução das políticas públicas e na autonomia administrativa do Executivo, em afronta aos princípios da responsabilidade, razoabilidade e interesse público qualificado.

No mérito, embora legítima a intenção de ampliar a participação do Legislativo no debate orçamentário e aproximar o orçamento das demandas da população, a forma proposta não aparenta adotar caminho que traga segurança para o ordenamento jurídico municipal.



CÂMARA
MUNICIPAL DE
NOVA FRIBURGO

GABINETE DO VEREADOR CLÁUDIO DAMIÃO

Vale destacar que tal proposta vai de encontro a decisão do Supremo Tribunal Federal, que no julgamento das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) 850, 851, 854 e 1014, considerou inconstitucional o uso indevido das emendas de relator do Orçamento da União para incluir novas despesas públicas ou programações no projeto de lei orçamentária anual. A relatora, ministra Rosa Weber, entendeu que essa modalidade de emenda viola os princípios constitucionais da transparência, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade.

“Não é razoável supor que emendas parlamentares sejam alocadas a partir de dezenas de ofícios, sem que sejam assegurados dados abertos em sistema de registro centralizado que permitam a transparência ativa, a comparabilidade e a rastreabilidade por qualquer cidadão e órgãos de controle”, afirmou a ministra.

O ministro Flávio Dino, ao manter o bloqueio das emendas de comissões para evitar insegurança jurídica, reforçou que:

“Não se trata de interferência judicial na sagrada autonomia do Poder Legislativo, e sim de sua adequação à Constituição e às leis nacionais. Este é um dever irrenunciável do STF: **assegurar que não haja o império de vontades individuais ou a imposição de práticas concernentes ao constitucionalismo abusivo, de índole autoritária e apartada do interesse público**” (destacamos)

O fortalecimento do papel do Legislativo, nos parece, deve ocorrer por meio do aprimoramento das audiências públicas, do acompanhamento efetivo da execução orçamentária, da fiscalização qualificada e da construção participativa do PPA, LDO e LOA, e não pela imposição de despesas individualizadas, que pode gerar fragmentação das políticas públicas e conflitos institucionais.

Diante do exposto, no exercício da prerrogativa regimental desta Comissão, e com fundamento nos princípios constitucionais da separação dos Poderes, do planejamento orçamentário, da responsabilidade fiscal e da técnica legislativa adequada, opino CONTRARIAMENTE à aprovação da Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 2/2025.

É o parecer.

Cláudio Damião

Vereador