



ESTADO DA PARAÍBA
Câmara Municipal de Belém do Brejo do Cruz
"CASA SEVERINO IRINEU SOBRINHO"
Rua Alcindo Olímpio Maia, 564 – Centro – CNPJ – 24.510.620/0001-39.
Belém do Brejo do Cruz - PB

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL 1º 04/2026

EMENTA – ANÁLISE DE CONSTITUCIONALIDADE, LEGALIDADE E VIABILIDADE FINANCEIRO-ORÇAMENTÁRIA DE EMENDA À LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO (EXERCÍCIO 2027).

RELATÓRIO

Trata-se de Emenda à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o exercício financeiro subsequente, de autoria do Vereador Elídio Valdivino da Silva Neto, protocolada nesta Casa Legislativa em 18 de maio de 2026, conforme recebido pela servidora Lydia Andrade Ferrer.

A proposição legislativa tem por objeto a criação de escolas-polo para o ensino fundamental (1º ao 9º ano) nas localidades de Extremas e Ramadinha, zonas rurais do Município de Belém do Brejo do Cruz-PB.

O texto da emenda apresenta os seguintes dispositivos:

- **Art. 1º:** Determina a destinação de recursos orçamentários municipais para a implantação das referidas escolas-polo.
- **Art. 2º:** Estabelece requisitos mínimos para a implementação, incluindo corpo técnico qualificado, infraestrutura adequada, transporte escolar e conexão com a comunidade local.
- **Art. 3º:** Determina ao Poder Executivo a alocação de recursos no exercício financeiro subsequente.
- **Art. 4º:** Cláusula de vigência imediata, com entrada em vigor na data de sua publicação.



ESTADO DA PARAÍBA
Câmara Municipal de Belém do Brejo do Cruz
“CASA SEVERINO IRINEU SOBRINHO
Rua Alcindo Olímpio Maia, 564 – Centro – CNPJ – 24.510.620/0001-39.
Belém do Brejo do Cruz - PB

A justificativa apresentada fundamenta-se na necessidade de conter o êxodo rural, permitindo que crianças concluam o ensino fundamental próximo de suas famílias, preservando a cultura local e a identidade rural. A fundamentação legal invoca os artigos 3º e 214 da Constituição Federal e a Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional).

É o breve relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

A proposição em exame insere-se no âmbito da competência legislativa municipal para dispor sobre educação e orçamento público, nos termos do art. 30, incisos I, II e VI, da Constituição Federal de 1988.

No tocante às leis orçamentárias, a Constituição Federal estabelece, em seu art. 165, que o Poder Executivo é o titular da iniciativa legislativa para o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Todavia, o §8º do art. 166 da Constituição reconhece aos parlamentares o direito de apresentar emendas aos projetos de lei orçamentária, desde que compatíveis com o plano plurianual e com a própria lei de diretrizes orçamentárias.

"A iniciativa parlamentar para emendar a LDO é constitucionalmente legítima, desde que observados os requisitos de compatibilidade material e financeira."

Portanto, a iniciativa parlamentar para emendar a LDO é constitucionalmente legítima, desde que observados os requisitos de compatibilidade material e financeira estabelecidos pela ordem constitucional vigente.

Cumprе registrar que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, notadamente no julgamento da ADI 5.105/PR, firmou o entendimento de que as emendas parlamentares a projetos de lei orçamentária não padecem de inconstitucionalidade formal por violação à iniciativa privativa do Executivo, desde que não importem em aumento de despesa incompatível com os limites fiscais estabelecidos. A emenda em análise, ao alterar a LDO no



ESTADO DA PARAÍBA
Câmara Municipal de Belém do Brejo do Cruz
"CASA SEVERINO IRINEU SOBRINHO"

Rua Alcindo Olímpio Maia, 564 – Centro – CNPJ – 24.510.620/0001-39.
Belém do Brejo do Cruz - PB

âmbito da programação orçamentária, insere-se nesse contexto de legítima atuação parlamentar.

A questão central que se coloca é se a emenda parlamentar, ao determinar a criação de escolas-polo em localidades específicas (Extremas e Ramadinha), com alocação obrigatória de recursos pelo Executivo, viola o princípio constitucional da separação dos Poderes.

A jurisprudência constitucional admite o exercício do poder de emenda parlamentar em matéria orçamentária, desde que respeitados os limites decorrentes da compatibilidade com o planejamento estatal, da responsabilidade fiscal e da preservação da esfera administrativa própria do Poder Executivo.

• DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS AO PODER DE EMENDA PARLAMENTAR EM MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA

Embora a Constituição Federal assegure ao Poder Legislativo a possibilidade de apresentação de emendas aos projetos de leis orçamentárias, tal prerrogativa não possui caráter absoluto.

O exercício do poder de emenda deve observar os limites constitucionais decorrentes do sistema de planejamento e orçamento público previsto nos arts. 165 e 166 da Constituição Federal, aplicáveis aos Municípios por simetria constitucional.

Nesse contexto, embora seja juridicamente admissível a apresentação de emendas parlamentares às peças orçamentárias, estas devem guardar compatibilidade com o planejamento governamental e não podem importar na substituição da função administrativa atribuída ao Poder Executivo.

No caso concreto, verifica-se que a emenda não se limita à indicação de prioridade governamental ou diretriz de política pública educacional.

Ao contrário, o texto estabelece obrigação específica de implantação de escolas-polo em localidades determinadas, fixa parâmetros mínimos de execução administrativa e impõe ao Executivo a correspondente alocação de recursos públicos.



ESTADO DA PARAÍBA
Câmara Municipal de Belém do Brejo do Cruz
“CASA SEVERINO IRINEU SOBRINHO
Rua Alcindo Olímpio Maia, 564 – Centro – CNPJ – 24.510.620/0001-39.
Belém do Brejo do Cruz - PB

A proposição, portanto, ultrapassa os limites ordinários da atuação parlamentar em matéria orçamentária, deixando de operar como instrumento de orientação do planejamento e passando a interferir diretamente na definição, estruturação e execução de política pública concreta.

Tal circunstância evidencia indevida ingerência na esfera administrativa do Poder Executivo, em afronta ao princípio da separação funcional dos Poderes previsto no art. 2º da Constituição Federal.

• **DA AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE COMPATIBILIDADE COM O PLANO PLURIANUAL E COM O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL**

Outro aspecto que compromete a juridicidade da proposição consiste na ausência de demonstração de compatibilidade da medida com o Plano Plurianual vigente.

Nos termos do sistema constitucional orçamentário, o orçamento anual e as respectivas diretrizes não constituem instrumentos isolados, mas integram modelo escalonado de planejamento estatal composto pelo Plano Plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA).

A criação de novas unidades escolares, sobretudo em zonas rurais específicas, pressupõe previsão prévia de metas, ações governamentais, indicadores físicos e correspondentes estimativas financeiras.

No entanto, não consta da proposição legislativa nem de sua justificativa qualquer demonstração de que as escolas pretendidas integrem programas já existentes ou metas previamente incorporadas ao planejamento plurianual municipal.

Igualmente não há indicação da unidade orçamentária responsável, da ação governamental correspondente nem da compatibilidade da medida com os instrumentos de planejamento educacional municipal.

A ausência desses elementos impede aferir a exequibilidade da proposta e compromete sua adequação ao modelo constitucional de planejamento público.



ESTADO DA PARAÍBA
Câmara Municipal de Belém do Brejo do Cruz
"CASA SEVERINO IRINEU SOBRINHO"
Rua Alcindo Olímpio Maia, 564 – Centro – CNPJ – 24.510.620/0001-39.
Belém do Brejo do Cruz - PB

• **DA AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO E DA INOBSERVÂNCIA DO ART. 113 DO ADCT**

O ponto de maior relevância jurídica na análise da presente emenda consiste na inexistência de estimativa do impacto orçamentário-financeiro decorrente da medida proposta.

A criação e manutenção de escolas-polo implica expansão de ação governamental e potencial incremento de despesa pública, abrangendo investimentos em infraestrutura, aquisição de equipamentos, transporte escolar, despesas permanentes com pessoal, manutenção predial e custeio operacional continuado.

Nessas hipóteses, incidem os arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que condicionam a criação ou expansão de despesas à demonstração prévia de adequação financeira e compatibilidade com o planejamento orçamentário.

Além disso, o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estabelece que proposições legislativas que criem ou alterem despesa obrigatória devem ser acompanhadas da respectiva estimativa de impacto orçamentário-financeiro.

No caso concreto, inexistente estudo técnico capaz de demonstrar:

- a) o custo estimado da implantação das unidades escolares;
- b) o impacto nos exercícios subsequentes;
- c) a origem dos recursos necessários;
- d) eventual remanejamento de dotações;
- e) a compatibilidade com os limites fiscais e metas estabelecidas.

Ausentes tais elementos, resta inviabilizada a aferição objetiva da viabilidade financeira da proposição.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Comissão manifesta-se pela **inviabilidade jurídico-constitucional da emenda, nos termos em que apresentada**, nos termos em que formulada.



ESTADO DA PARAÍBA
Câmara Municipal de Belém do Brejo do Cruz
“CASA SEVERINO IRINEU SOBRINHO”

Rua Alcindo Olímpio Maia, 564 – Centro – CNPJ – 24.510.620/0001-39.

Belém do Brejo do Cruz - PB

Conclui-se que a proposição, embora formalmente inserida no âmbito do poder de emenda parlamentar em matéria orçamentária, extrapola os limites constitucionais da atuação legislativa ao impor medida concreta de execução administrativa sem demonstração de compatibilidade com o planejamento governamental e sem observância das exigências de responsabilidade fiscal.

Verifica-se, ainda, ausência de demonstração de compatibilidade com o Plano Plurianual, inexistência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro e ausência de indicação da correspondente fonte de custeio, em afronta aos arts. 165 e 166 da Constituição Federal, arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000 e art. 113 do ADCT, bem como aos princípios do planejamento, responsabilidade fiscal e equilíbrio orçamentário.

Opina-se, portanto, pela **rejeição da emenda pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final**, sem prejuízo de futura reapresentação da matéria devidamente instruída com elementos técnicos, financeiros e orçamentários aptos à análise de sua viabilidade.

É o parecer que submeto à apreciação dos demais membros da Câmara Municipal.

Sala das Comissões, 19 de maio de 2026.

EDSÔNIA DE ANDRADE FERNANDES

Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final

HILARIO DE OLIVEIRA FILHO

Relator

JOSÉ RAFAEL SOARES ALVES