



PARECER JURÍDICO

Parecer Jurídico CLAR/Câmara Municipal de Andradas

Data: 12/02/2025

Interessado: Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Andradas

Assunto/Ementa: análise da constitucionalidade e legalidade da Proposta de Emenda à Lei Orgânica n.º 01/2025, que dispõe sobre a execução obrigatória de emendas parlamentares ao orçamento municipal;

1 Delimitação do objeto de análise

1. O presente parecer tem por objetivo analisar a constitucionalidade e legalidade da Proposta de Emenda à Lei Orgânica n.º 01/2025, que altera o caput e acrescenta os §§ 1.º a 7.º ao art. 125 da Lei Orgânica do Município de Andradas.

2. A proposta de emenda introduz a possibilidade de emendas parlamentares individuais e de bancada ao orçamento municipal, estabelecendo a obrigatoriedade de sua execução, nos moldes das previsões contidas no art. 166 da Constituição da República Federativa do Brasil e posteriores alterações via Emendas Constitucionais.

3. A análise será realizada sob a perspectiva da compatibilidade da proposta com a Constituição da República, a legislação federal pertinente e Lei Orgânica do Município de Andradas, além dos princípios que regem a administração pública.

2 Contexto fático-jurídico / Relatório

4. A Proposta de Emenda à Lei Orgânica n.º 01/2025, apresentada por seis vereadores da Câmara Municipal de Andradas, tem por objetivo disciplinar a inclusão de



emendas parlamentares no orçamento municipal, estabelecendo a execução obrigatória de programações incluídas tanto por emendas individuais quanto por emendas de bancada.

5. O texto proposto fixa um limite de 2% da receita corrente líquida do exercício anterior para as emendas individuais, determinando que metade desse percentual seja destinada a ações e serviços públicos de saúde. Da mesma forma, prevê a execução obrigatória das programações decorrentes de emendas de bancada até o limite de 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

6. Além disso, a proposta dispõe sobre os casos em que as programações não serão de execução obrigatória, prevendo hipóteses de impedimentos de ordem técnica, a necessidade de observância do cronograma estabelecido pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e a exigência de que a execução das emendas ocorra de maneira equitativa e impessoal.

7. A matéria objeto da proposta segue tendência nacional, inspirando-se nas regras introduzidas na Constituição da República pelas emendas constitucionais que disciplinaram a execução obrigatória das emendas parlamentares no orçamento da União. Esse modelo tem sido adotado por diversos entes subnacionais, gerando discussões sobre sua compatibilidade com os princípios do direito financeiro, a autonomia do Poder Executivo na gestão orçamentária e a separação dos poderes.

8. No âmbito estadual, a Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais já se manifestou sobre proposta similar (PEC n.º 34/2015), apontando sua compatibilidade com o ordenamento jurídico, desde que observadas as regras de equilíbrio orçamentário e as competências constitucionais dos poderes Executivo e Legislativo. A referida PEC, após aprovação, deu ensejo à Emenda à Constituição do Estado de Minas Gerais nº 96, de 26 de julho de 2018.

9. Diante desse contexto, passa-se à análise do mérito da proposta, considerando os aspectos de sua constitucionalidade, legalidade e adequação aos princípios que regem a administração pública municipal.

3 Considerações quanto ao mérito

3.1 Análise das Formalidades Relacionadas à Subscrição e Tramitação

10. A Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 01/2025 atende aos requisitos formais estabelecidos pelo **art. 42, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Andradas**, que exige a subscrição de, no mínimo, um terço dos membros da Câmara Municipal para a apresentação de emendas à Lei Orgânica. No caso concreto, a proposta foi assinada por seis vereadores, superando o quórum mínimo exigido.

11. Além disso, a proposta foi regularmente recebida pela Câmara Municipal, observando-se o procedimento previsto no **art. 173 do Regimento Interno**, que disciplina a tramitação das propostas de emenda à Lei Orgânica no âmbito legislativo municipal.

12. Assim, verifica-se que a proposta cumpre os requisitos formais de iniciativa e tramitação, não havendo óbice quanto à sua regularidade procedural.

3.2 Análise da Técnica Legislativa

13. A elaboração de normas jurídicas deve seguir padrões de clareza, precisão e coerência, conforme estabelecido pela **Lei Complementar Federal nº 95, de 26 de fevereiro de 1998**, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis no Brasil.

14. O art. 11 da referida norma determina que a linguagem legislativa deve ser clara e objetiva, evitando ambiguidades, termos técnicos desnecessários e referências normativas excessivas. Além disso, o art. 12 estabelece que as normas devem ser estruturadas de forma lógica e ordenada, respeitando a hierarquia legislativa e facilitando a interpretação e aplicação da norma.

15. No presente caso, a Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 01/2025 atende aos critérios de técnica legislativa, apresentando:



- a. **Estrutura normativa adequada**, com a identificação clara do artigo e parágrafos que serão alterados ou acrescentados à Lei Orgânica do Município;
 - b. **Redação concisa e objetiva**, permitindo a correta interpretação e aplicação da norma sem gerar conflitos hermenêuticos;
 - c. **Padronização terminológica**, em conformidade com os conceitos já utilizados na legislação municipal e na Constituição da República;
 - d. **Coerência sistemática**, garantindo a harmonia entre o novo dispositivo e as demais normas da Lei Orgânica, evitando contradições ou redundâncias.
16. Dessa forma, conclui-se que a proposta atende às exigências formais de técnica legislativa, estando adequada para tramitação e posterior promulgação.

3.3 Adequação à Constituição da República Federativa do Brasil

17. A Proposta de Emenda à Lei Orgânica n.º 01/2025 versa sobre a execução obrigatória de emendas parlamentares individuais e de bancada ao orçamento municipal. Trata-se de temática que encontra respaldo nas disposições constitucionais aplicáveis à União e nos desdobramentos legislativos ocorridos em diversos entes subnacionais, incluindo o Estado de Minas Gerais, que adotou mecanismo semelhante por meio da Emenda à Constituição Estadual nº 96, de 26 de julho de 2018.

18. A adoção de emendas impositivas pelos municípios deve ser analisada à luz da autonomia municipal prevista no art. 18 da Constituição da República, bem como da competência legislativa dos entes municipais para dispor sobre sua organização e funcionamento, nos termos do art. 30, inciso I, da mesma Carta. Nesse contexto, o estabelecimento de normas que disciplinem a execução do orçamento, incluindo a obrigatoriedade da execução de emendas parlamentares, insere-se no âmbito da auto-organização dos municípios, desde que respeitados os princípios gerais do direito financeiro e da administração pública.



19. A proposta segue a lógica introduzida na Constituição da República pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019, que estabeleceram a execução obrigatória das emendas individuais e de bancada no âmbito federal. A replicação desse modelo no âmbito municipal tem sido objeto de debates jurídicos, especialmente no que tange à compatibilidade com o princípio da separação dos poderes e à necessidade de equilíbrio fiscal.
20. A experiência legislativa e jurisprudencial indica que a obrigatoriedade da execução de emendas parlamentares individuais não compromete a autonomia do Poder Executivo, desde que sejam observadas salvaguardas que garantam o equilíbrio das contas públicas e a viabilidade técnica da execução. A proposta em análise contempla tais salvaguardas ao prever hipóteses de impedimento técnico e a necessidade de compatibilização com o cronograma da Lei de Diretrizes Orçamentárias, mecanismos que mitigam riscos de comprometimento da gestão fiscal.
21. O modelo proposto também atende ao princípio da equidade na execução orçamentária, ao estabelecer que a distribuição das emendas parlamentares deve observar critérios objetivos e impessoais, independentemente da autoria. Essa previsão visa garantir que a destinação de recursos ocorra de maneira justa e equilibrada, evitando favorecimentos indevidos e respeitando os princípios da moralidade e impessoalidade.
22. Além disso, a proposta reforça a necessidade de transparência e controle na execução orçamentária, exigindo que os órgãos competentes adotem medidas para verificar a viabilidade das programações e garantir a correta aplicação dos recursos públicos. Essa exigência está alinhada com o princípio da eficiência administrativa, que determina que a gestão dos recursos públicos deve ser realizada de maneira otimizada e racional.
23. Por fim, é importante destacar que o Supremo Tribunal Federal já reconheceu a constitucionalidade das emendas impositivas no orçamento da União, desde que sejam observados os princípios do direito financeiro e da separação dos poderes. A proposta de emenda à Lei Orgânica do Município de Andradas, ao replicar os moldes das normas federais e estaduais, demonstra adequação ao ordenamento jurídico e às diretrizes constitucionais aplicáveis.



24. Por oportuno, seguem ementas relacionadas à precedentes específicos do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais:

MEDIDA CAUTELAR - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ART. 110 A DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE UBERABA - ORÇAMENTO IMPOSITIVO - PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - EMENDA INDIVIDUAL - RESERVA - 'FUMUS BONI IURIS' - AUSÊNCIA - PERDA DO OBJETO - OCORRÊNCIA PARCIAL. Ausente a plausibilidade da tese de que o caráter impositivo da lei orçamentária anual contraria o princípio da separação dos poderes e por não estar suficientemente demonstrado o aumento efetivo de despesa que ferisse o art. 68, inc. I e II, da CEMG, impõe-se o indeferimento da medida cautelar que pretende suspender a eficácia do dispositivo. (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 10000150985471000 MG, Relator: Edgard Penna Amorim, Data de Julgamento: 26/07/2017, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 04/08/2017).

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ART. 110-A DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE UBERABA - ORÇAMENTO IMPOSITIVO - PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - EMENDA INDIVIDUAL - RESERVA - EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 86/2015 - PREVISÃO EM LEI ORGÂNICA - POSSIBILIDADE - SIMETRIA CONSTITUCIONAL - EMENDA INDIVIDUAL - PRINCÍPIO DA IMPESOALIDADE - PARIDADE DE ARMAS (...) . 1. Em face da EC n.º 86/15, é constitucional a previsão no art. 110-A da



Lei Orgânica do Município de Uberaba no tocante à obrigatoriedade de cumprimento orçamentário das emendas legislativas individuais com caráter impositivo, desde que observado o limite percentual autorizado pelo art. 166, §§ 9º e 11, da Constituição da República, com redação dada pela referida EC. (...) (TJ-MG - Ação Direta Inconstitucionalidade: 10000150985471000 MG, Relator: Edgard Penna Amorim, Data de Julgamento: 14/08/2019, Data de Publicação: 23/08/2019).

25. Diante disso, verifica-se que a proposta não apresenta vício de inconstitucionalidade formal ou material, desde que sua implementação ocorra em conformidade com os princípios da responsabilidade fiscal e da razoabilidade na alocação dos recursos públicos.

4 Conclusão e Medidas Recomendadas

26. Diante das razões de fato e de direito expostas, conclui-se que:

- a. A Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 01/2025 está em consonância com o art. 42 da Lei Orgânica do Município de Andradas e com o Regimento Interno da Câmara Municipal;
- b. A Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 01/2025 cumpre os aspectos de ordem de técnica legislativa de que trata a Lei Complementar Federal nº 95, de 26 de fevereiro de 1998;
- c. A Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 01/2025 atende ao ordenamento jurídico vigente, seguindo o modelo de emendas impositivas estabelecido no art. 166 da Constituição da República Federativa do Brasil e replicado em diversos entes subnacionais;
- d. A obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares não compromete a autonomia do Poder Executivo, desde que observadas as restrições fiscais



e a viabilidade técnica da execução orçamentária, aspectos que foram contemplados na proposta;

- e. A previsão de critérios objetivos e impessoais para a distribuição dos recursos alocados por meio das emendas parlamentares assegura o cumprimento dos princípios da moralidade, impessoalidade e eficiência na administração pública;
- f. A proposta encontra respaldo na jurisprudência consolidada, tanto no âmbito do Supremo Tribunal Federal quanto nos tribunais estaduais (notadamente, TJMG), os quais têm reconhecido a constitucionalidade de normas que disciplinam a execução obrigatória de emendas individuais e de bancada;
- g. Não há vício formal ou material na Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 01/2025, desde que sua implementação seja realizada em conformidade com os princípios da responsabilidade fiscal e da razoabilidade na alocação dos recursos públicos.

27. Com efeito, recomenda-se:

- a. A continuidade regular da tramitação da Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 01/2025, observando-se os requisitos regimentais e constitucionais aplicáveis;
- b. A adoção de mecanismos de controle e fiscalização pela Câmara Municipal de Andradas para garantir que a execução das emendas ocorra dentro dos parâmetros legais e com a devida transparência;
- c. A verificação do atendimento às exigências estabelecidas pelo Regimento Interno da Câmara Municipal de Andradas, especialmente no que se refere ao rito legislativo aplicável às propostas de emenda à Lei Orgânica.



Observância do Rito Legislativo – Art. 173 do Regimento Interno

28. Nos termos do art. 173 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Andradas, uma vez constatados os requisitos formais de subscrição, recebimento e numeração, a tramitação da Proposta de Emenda à Lei Orgânica deve seguir o seguinte rito:

- a. **Análise pela Comissão de Constitucionalidade, Legislação, Justiça e Redação Final:** Findo o prazo para apresentação de emendas, a proposta será encaminhada a essa comissão, que terá cinco dias úteis para emitir parecer sobre sua admissibilidade e constitucionalidade;
- b. **Discussão e votação em primeiro turno:** Após a publicação do parecer da comissão, a proposta será incluída na ordem do dia para discussão e votação em primeiro turno pelo Plenário;
- c. **Redação do vencido (se houver emendas aprovadas):** Caso a proposta seja alterada em virtude de emendas aprovadas no primeiro turno, será encaminhada novamente à Comissão de Constitucionalidade, Legislação, Justiça e Redação Final, que terá 24 horas para elaborar a redação do texto final do primeiro turno;
- d. **Intervalo para o segundo turno:** Após a votação em primeiro turno, a proposta ficará à disposição pelo prazo de dez dias, seguido de um período de cinco dias úteis para apresentação de novas emendas;
- e. **Análise das emendas do segundo turno:** Se houver emendas apresentadas nesse período, a proposta retorna à Comissão de Constitucionalidade, Legislação, Justiça e Redação Final para emissão de parecer em até dois dias úteis;
- f. **Discussão e votação em segundo turno:** Após a publicação do parecer sobre eventuais emendas, a proposta será incluída na ordem do dia para votação em segundo turno;



g. **Redação final e promulgação:** Concluída a votação em segundo turno, o texto final será encaminhado à Comissão de Constitucionalidade, Legislação, Justiça e Redação Final para parecer sobre a redação final. Aprovada em redação final, a proposta será promulgada pela Mesa Diretora da Câmara no prazo de cinco dias, com publicação e incorporação ao texto da Lei Orgânica do Município.

De Belo Horizonte para Andradadas, 12 de fevereiro de 2025.

JOAO LUCAS
CAVALCANTI
LEMBI:09909350602

Assinado de forma digital por
JOAO LUCAS CAVALCANTI
LEMBI:09909350602
Dados: 2025.02.14 09:52:09
-03'00'

João Lucas Cavalcanti Lembi

OAB/MG nº 146.183