PARECER JURÍDICO nº 34/2025 para a Câmara Municipal de Pedralva/MG

Parecer jurídico à **Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 02/2025**, que "Institui o mecanismo das emendas parlamentares impositivas ao orçamento, nos termos do art. 166 da Constituição Federal.".

CONSULTA:

O Presidente da Câmara Municipal de Pedralva solicita um parecer de nossa consultoria sobre a proposta de emenda à lei orgânica em epígrafe, apresentada pelos Vereadores Valdinei de Paula Silva, David Moisés Veloso e Ketrym Maria Rodrigues, tratando, em síntese, sobre a modificação da Lei Orgânica para instituir o mecanismo das emendas parlamentares impositivas.

PARECER:

Sob o aspecto formal, o projeto está redigido em conformidade com as regras da técnica legislativa. Quanto à iniciativa, prescreve a Lei Orgânica do Município de Pedralva que "*a Lei Orgânica Municipal poderá ser emendada mediante proposta [...] de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara Municipal [...]*". Assim, não há que se falar em vícios de iniciativa da presente proposição.

Objetivamente, propõe-se a inclusão e modificação de dispositivos da Lei Orgânica do Município (LOM), que, em sua grande maioria, são relativos ao processo de aprovação do Orçamento Municipal Anual. Nesse contexto, as modificações tratadas nesta proposição visam instituir e regulamentar o instrumento das emendas parlamentares impositivas ao Orçamento, no âmbito deste Município.

Assim, a parte mais relevante da proposta é a criação do artigo 125-A na Lei Orgânica do Município, o qual contém 11 parágrafos, com redações semelhantes ao previsto nos parágrafos 9º a 20 do art. 166 da Constituição Federal com o seguinte conteúdo, em resumo:

- Permite ao Poder Legislativo aprovar emendas individuais de vereadores ao projeto de lei orçamentária, em valor global de até 2% da receita corrente líquida anual do exercício anterior ao encaminhamento da proposta orçamentária, sendo que 50% destes recursos serão destinados à saúde;
- Cria as emendas de bancadas no limite de 1% da receita corrente líquida do exercício anterior ao encaminhamento da proposta orçamentária;

- Torna obrigatória a execução, pelo Poder Executivo, das despesas previstas nestas emendas aprovadas pela Câmara, salvo em caso de impedimentos de ordem técnica;
- Define procedimentos para intervenção ou readequação pelo Poder Legislativo quando o Executivo apontar impedimentos de ordem técnica;
- Dispõe sobre o critério equitativo para distribuição das emendas entre os vereadores;
- Prevê a obrigação do Poder Executivo encaminhar, bimestralmente, o relatório com as informações sobre o cumprimento e execução das emendas impositivas para fins de controle do Parlamento.

Juridicamente, o texto principal que está sendo proposto para o art. 125-A e seus parágrafos é praticamente uma reprodução do texto que foi incluído na Constituição Federal pelas Emendas Constitucionais nºs 86/2015 e 100/2019, com alterações sofridas pela Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022.

A primeira emenda constitucional acima citada foi aprovada inicialmente com o intuito de evitar a ingerência de fatores político-partidários na liberação, pelo governo federal, de recursos destinados à execução de emendas ao Orçamento aprovadas pelo Congresso Nacional, de iniciativa individual dos deputados e senadores, e que já eram praticadas desde muito tempo antes.

Tornando obrigatória a liberação de todas as emendas, teoricamente acabaria-se com a barganha de votos dos parlamentares pela autorização de liberação do governo, assim como o favorecimento de parlamentares aliados e a discriminação de políticos adversários.

Porém, ao institucionalizar a prática das emendas parlamentares na Constituição Federal e também ao Orçamento (que já era uma prática tradicional no Parlamento), a Emenda Constitucional também permitiu, pelo princípio da simetria, que este instrumento seja utilizado no âmbito dos Municípios, pelos vereadores.

Contudo, como o art. 166 da Constituição tem aplicação direta apenas no âmbito do governo federal, a implantação desses mecanismos em cada Município pode eventualmente ser questionada se tais disposições não forem igualmente incorporadas no corpo da Lei Orgânica Municipal, de forma a trazer expressamente para a legislação local a possibilidade de utilização deste instrumento.

Esse foi o entendimento do Supremo Tribunal Federal, ao referendar a Medida Cautelar da Ação Direta de Inconstitucionalidade, que consignou sobre a parametricidade do texto constitucional com os demais atores legislativos e reafirmou que o texto constitucional é de reprodução obrigatória para todos os entes, cuja ementa transcrevemos a seguir:

EMENTA Referendo de medida cautelar parcialmente deferida. Ação direta de inconstitucionalidade. Constituição Estadual do Mato Grosso. Aumento do percentual das emendas parlamentares impositivas de 1% para 2% da receita corrente líquida realizada no exercício financeiro anterior. Princípio da simetria. Sistema de repartição de competências legislativas e administrativas das unidades políticas para legislar sobre direito financeiro e orçamento público. Percentuais e destinações estabelecidos para as emendas impositivas. Aplicação obrigatória na área da saúde. Interpretação conforme à Constituição Federal. 1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada contra o art. 164, § 15, da Constituição do Estado de Mato Grosso, com a redação conferida pela Emenda Constitucional nº 111/2023, que aumentou o percentual das emendas de execução obrigatória de 1% para 2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior no âmbito do projeto de lei orçamentária anual. 2. A Constituição Federal prevê, nos arts. 21 a 24, o sistema de repartição de competências legislativas e administrativas das unidades políticas. Nesse sentido, o art. 24, incisos I e II, da CF estabelece a competência legislativa concorrente entre a União, os estados e o Distrito Federal para dispor sobre direito financeiro e orçamento público, cabendo à União a edição das normas gerais sobre a matéria, de modo a fixar, no interesse nacional, as diretrizes que devem ser observadas pelas demais unidades federativas. (...) 4. Inconstitucionalidade material: procedência parcial. - No caso em tela, a publicação da Emenda Constitucional nº 111/23 ocorreu em 21 de setembro de 2023, ou seja, antes do prazo previsto constitucionalmente para o envio do projeto de lei orçamentária ao Poder Legislativo, ex vi do art. 164, § 6º, inciso III, da Constituição do Estado de Mato Grosso, não se vislumbrando, prima facie, ofensa ao princípio do planejamento orçamentário. - Atende ao requisito do fumus boni iuris o pedido de interpretação do art. 164, § 15, da Constituição do Estado de Mato Grosso conforme ao art. 166, §§ 9º e 10, da Constituição Federal, sendo imperioso que, do percentual de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto pelo Poder Executivo, seja reservada a metade para ações e serviços públicos de saúde, vale dizer: o preceito vergastado só se compatibilizará com o modelo federal se for destinada a reserva de 50% desse montante para a área da saúde, devendo-se considerar que o exercício é o anterior ao do encaminhamento do projeto pelo Poder Executivo. 5. Dispositivo: Fica referendado o deferimento parcial da medida cautelar, para se conferir ao art. 164, § 15, da Constituição do Estado de Mato Grosso, na redação conferida pela Emenda Constitucional nº 111/2023, interpretação conforme à Constituição Federal e assentar que as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, de execução obrigatória, serão aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto pelo Poder Executivo, observando-se que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

(ADI 7493 MC-Ref, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 21-02-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 29-02-2024 PUBLIC 01-03-2024).

É justamente esta a intenção da presente proposição, que inclui o instrumento das emendas parlamentares impositivas ao Orçamento do Município de Pedralva.

Face ao exposto, estando em plena consonância com as disposições da Constituição Federal, conclui-se que a Proposta de Emenda à Lei Orgânica sob análise é plenamente regular e legítima, sob o aspecto jurídico, não havendo nenhum empecilho legal à sua aprovação pela Câmara Municipal.

Eis o parecer.

Pedralva-MG, 07 de maio de 2025.

ADAILTON GOMES SILVA:86971760697

Assinado de forma digital por ADAILTON GOMES SILVA:86971760697
Dados: 2025.05.07 11:49:40 -03'00'

Adailton Gomes Silva
Advogado - OAB/MG 76.183

Carolina da Costa Andrade
Advogada - OAB/MG 184.185