



PROCURADORIA GERAL

PARECER Nº 71 / 2025 – CPM/PG

Parecer Jurídico à Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 02/2025, que “acrescenta os §§ 3º a 10 ao art. 142 da Lei Orgânica do Município de Pará de Minas”.

I – Do Relatório

Trata-se de parecer jurídico sobre a **Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 02/2025**, de autoria parlamentar conjunta, com o objetivo de acrescentar os §§ 3º a 10 (*sic*) ao art. 142 da Lei nº 2.645, de 21 de março de 1990 – Lei Orgânica do Município de Pará de Minas.

Em suma, a alteração pretende instituir, no âmbito do município de Pará de Minas, as emendas individuais de parlamentares ao Orçamento, as chamadas emendas impositivas, prevendo a obrigatoriedade do acatamento dessas emendas realizadas pelo Poder Legislativo ao Poder Executivo e estabelecendo algumas diretrizes.

É o sucinto relatório.

II – Das Funções da Procuradoria

A Procuradoria Jurídica da Câmara de Pará de Minas, órgão consultivo com previsão no art. 44 da Resolução nº 543, de 28 de março de 2017 (Regimento Interno), exerce as funções de assessoramento jurídico e de orientação da Mesa Diretora, da Presidência da Casa e dos setores legislativos, através da emissão de pareceres escritos e verbais, bem como de opiniões fundamentadas objetivando a tomada de decisões, por meio de reuniões, de manifestações escritas e de aconselhamentos. Trata-se de órgão público que, embora não detenha competência decisória, orienta juridicamente o gestor público e os setores legislativos, sem caráter vinculante.

Os pareceres jurídicos são atos resultantes do exercício da função consultiva desta Procuradoria Jurídica, no sentido de alertar para eventuais inconformidades que possam estar presentes. Conforme leciona Hely Lopes Meirelles¹, “o parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 41ª ed., Malheiros Editores. São Paulo, 2015, p. 204.



administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação por quem o solicitou, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva”.

Nesse sentido é o posicionamento do Supremo Tribunal Federal que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *verbis*:

O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do alto administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador. (Mandado de Segurança nº 24.584-1 – Distrito Federal – Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

Desse modo, a função consultiva desempenhada por esta Procuradoria não é vinculante, motivo pelo qual é possível, se for o caso, que os agentes políticos formem suas próprias convicções em discordância com as opiniões manifestadas por meio do parecer jurídico.

Importante destacar também que o exame da Procuradoria Jurídica cinge-se tão somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores competentes².

III – Da Técnica Legislativa

Preambularmente, é bom esclarecer que a elaboração legislativa exige, acima de tudo, observância de procedimentos e normas redacionais específicas, requisitos que se inserem no âmbito de abrangência da “técnica legislativa”.

Segundo o Ilustre Desembargador Kildare de Carvalho³:

(...) por lei se entende a regra imperativa de caráter geral, emanada de autoridade competente, após tramitação segundo processo legislativo estabelecido pelo Direito, imposta ao homem e sancionada pela força pública.

² Esse achado foi sintetizado no manual de boas práticas consultivas da AGU: “o órgão consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência e oportunidade”.

³ CARVALHO, Kildare Gonçalves. Técnica Legislativa. 4 ed. rev. atual. e ampl. – Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 65 e 66.



A técnica legislativa é o conjunto de procedimentos e normas redacionais e de formatação específicos que visam à elaboração de um ato normativo. Consiste, pois, na forma correta de elaborar as leis, de maneira que as torne exequíveis e eficazes, abrangendo um conjunto de regras e normas técnicas que vão desde a propositura até a publicação da lei.

A elaboração legislativa exige, acima de tudo, bom senso, critérios objetivos e responsabilidade, uma vez que as leis interferem, direta ou indiretamente, na vida das pessoas, sendo voltadas a um número indeterminado de destinatários finais.

Com efeito, o Regimento Interno desta Casa Legislativa estabelece, em seu art. 142, que a *"proposta de emenda à lei Orgânica e os projetos deverão ser redigidos de forma articulada, conforme a técnica legislativa"*.

Cabe ressaltar que, no âmbito do município de Pará de Minas, inexistia norma específica que regulamente a edição e elaboração de conteúdo legislativo, fazendo-se necessário, por isso, que se recorra a normas federais aplicáveis – no caso, a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Neste contexto, *de forma geral*, foram atendidas as normas de redação técnico-legislativas contidas na Lei Complementar nº 95/1998.

Pontuamos apenas a necessidade de correção na ementa da proposição, que, por um erro de digitação, acreditamos, constou que o projeto pretende acrescentar os §§ 3º a 10 ao art. 142 da LOM, quando se percebe que o correto é até o § 8º.

Aqui, cabe ressaltar que o Regimento Interno da Câmara Municipal de Pará de Minas dispõe que cabe à Mesa Diretora, por meio da Redação Oficial, adequar o texto à correção vernácula, procedendo-se à redação final, de modo que não vislumbramos nenhum problema de ordem técnica em, aproveitando da oportunidade, efetuar a devida correção em relação à técnica legislativa.

Antes pelo contrário. Tal medida se revela muito mais eficiente dentro do processo legislativo, evitando assim que os parlamentares tenham que apresentar emendas apenas para correção em erro de digitação, prolongando de forma desnecessária a fase de deliberação sobre a matéria, ou, caso não se atentem para tais detalhes explicitados no parecer, que a proposição vá para o Poder Executivo com tal incongruência, sendo sancionada em desconformidade com a técnica legislativa.

Desta forma, **sugerimos** que, em conformidade com o art. 209 do Regimento Interno, além das **correções gramaticais necessárias**, quando da redação final, **se houver**, seja procedida a **retificação da proposição, substituindo na ementa o 10 por 8º**:



Art. 209. Concluída a votação da proposição, com ou sem emendas aprovadas, caberá à Mesa Diretora adequar o texto à correção vernácula, procedendo-se à redação final.

Lado outro, caso algum parlamentar ou comissão **opte** por apresentar emenda visando a correção mencionada, também não vislumbramos qualquer tipo de impedimento.

IV – Da Competência Legislativa e da Iniciativa Parlamentar

A Constituição Federal, em seu artigo 29, *caput*, estabelece que o município é regido por sua lei orgânica, votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, e **aprovada por dois terços** dos membros da Câmara Municipal (**maioria qualificada**), que a promulgará, atendidos os princípios e preceitos estabelecidos na própria Constituição Federal e na Constituição Estadual. Assim, o Município é projetado pelo constituinte originário como ente de direito público interno autônomo, nos termos do art. 18, *caput*, também da Constituição:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. [Destacamos]

Pois bem, o artigo 51, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Pará de Minas informa que o processo legislativo compreende a elaboração de Emendas à Lei Orgânica e, neste mister, assim disciplina em seu art. 52:

Art. 52. A Lei Orgânica do Município poderá ser emendada mediante proposta:

I - de 1/3 (um terço), no mínimo, dos membros da Câmara;

II - do Prefeito Municipal.

III - De, no mínimo, 5% (cinco por cento) do eleitorado do município. (Redação acrescida pela Emenda à Lei Orgânica nº 26/2019)

§ 1º A proposta será votada em dois turnos com interstício mínimo de 10 (dez) dias, e aprovada por 2/3 (dois terços) dos membros da Câmara Municipal.

*§ 2º A emenda à Lei Orgânica do Município será **promulgada pela Mesa** da Câmara com o respectivo número de ordem.*

*§ 3º A Lei Orgânica **não poderá ser emendada** na vigência de **estado de sítio ou de intervenção no Município**.*

§ 4º Na discussão de proposta apresentada conforme o inciso III deste artigo, fica assegurada a defesa da proposta em plenário conforme os artigos 190 e 191 do Regimento Interno. (Redação acrescida pela Emenda à Lei Orgânica nº 23/2019) [Destacamos]

A iniciativa de proposta de emenda à Lei Orgânica exige-se, *no mínimo*, 1/3 (um terço) dos membros da Câmara, ou seja, **6 (seis)** vereadores. Nota-se que, no presente caso, a proposta de emenda à Lei Orgânica nº 02/2025 contém **dez assinaturas**, perfazendo, assim, o requisito mínimo de iniciativa.

Ademais, inexistem limitações circunstanciais, quais sejam, vigência de estado de sítio ou de intervenção no município, consoante preconiza o §3º do art. 52.

Portanto, **não** vislumbramos nenhum óbice na presente proposição quanto à **competência** ou **iniciativa** do Poder Legislativo Municipal para propor emenda à Lei Maior do Município.

Antes de adentrarmos no mérito, insta salientar que uma proposta de emenda à lei orgânica apresenta um **rito especial** em sua tramitação, devendo ser votada em dois turnos com espaço mínimo de 10 (dez) dias entre eles, e aprovada por **2/3 (dois terços)** dos membros da Câmara Municipal, ou seja, por **12 (doze) parlamentares**, conforme determina o §1º do art. 52 da Lei Orgânica, acima descrito.

Se aprovada, a Emenda deve ser promulgada pela Mesa Diretora da Câmara com o respectivo número de ordem, nos termos do §2º do art. 52 da Lei Orgânica e do inciso IV do art. 36 do Regimento Interno da Câmara Municipal:

Art. 36. À Mesa Diretora, dentre outras atribuições, compete:

(...)

IV - promulgar as emendas à Lei Orgânica;

(...)

V – Da Análise Jurídica

A proposição em tela objetiva acrescentar os **§§ 3º a 8º** ao art. 142 da Lei Orgânica do Município de Pará de Minas, que atualmente contém a seguinte redação:

Art. 142. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, ao orçamento anual, à Lei de Diretrizes Orçamentárias e aos créditos adicionais serão apreciados pela Comissão de Orçamento e Finanças da Câmara Municipal, a qual caberá:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos e as contas apresentadas trimestralmente pelo Prefeito Municipal;



II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas de investimentos e exercer o acompanhamento à fiscalização orçamentária, sem prejuízo de atuação das demais Comissões da Câmara.

§ 1º As emendas serão apresentadas na Comissão, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas na forma regimental.

§ 2º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente poderão ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual de investimento;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

- a) dotações para pessoal e seus encargos;*
- b) serviço de dívida; ou*

III - sejam relacionadas:

- a) com a correção de erros ou omissões; ou*
- b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.*

A presente proposição pretende acrescentar **os seguintes parágrafos** ao artigo acima descrito:

"Art. 142 (...)

[...]

§ 3º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária anual serão aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, devendo esse recurso ser dividido igualmente entre os parlamentares e sua destinação observará, obrigatoriamente, a aplicação de metade desse percentual em ações e serviços públicos de saúde.

§ 4º A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 3º deste artigo, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do disposto no inciso III do § 2º do art. 198 da Constituição Federal, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.

§ 5º É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações oriundas de emendas individuais, em montante correspondente ao limite a que se refere o § 3º deste artigo, devendo a execução da programação ser equitativa.

§ 6º Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria.



§ 7º As programações orçamentárias previstas no § 5º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica insuperáveis, devidamente comprovadas.

§ 8º Para fins de cumprimento do disposto nos §§ 3º e 5º deste artigo, os órgãos de execução deverão observar, nos termos da Lei de Diretrizes Orçamentárias, cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos das programações e demais procedimentos necessários à viabilização da execução dos respectivos montantes.

Logo, denota-se que a intenção dos autores da proposta de emenda é instituir, no município de Pará de Minas, as emendas individuais de parlamentares ao Orçamento Municipal, as emendas impositivas, como são mais conhecidas popularmente, prevendo a obrigatoriedade do acatamento dessas emendas realizadas pelo Poder Legislativo ao Poder Executivo e estabelecendo também algumas diretrizes.

Cabe ressaltar que as emendas impositivas foram instituídas na legislação nacional por meio da **Emenda Constitucional nº 086/2015**, que tornou impositivas as emendas individuais de parlamentares ao Orçamento, prevendo a obrigatoriedade do acatamento dessas emendas realizadas pelo Poder Legislativo ao Poder Executivo.

Em 2019, a **Emenda Constitucional nº 100** alterou os arts. 165 e 166 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, com objetivo de conferir maior efetividade e credibilidade ao orçamento público brasileiro, acrescentando o § 10 ao art. 165 da CRFB/1988, a saber:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

(...)

§ 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) [Destacamos]

Cabe ressaltar que, a partir da entrada em vigor da EC nº 100/2019, a decisão de não efetivar uma despesa prevista na lei orçamentária anual por emenda exige uma **motivação** do gestor.

Assim, a antiga discricionariedade conferida ao Chefe do Executivo na gestão dos recursos públicos deu lugar à **presunção de obrigatoriedade**, devendo os órgãos responsáveis pelo controle orçamentário apreciarem a legalidade e legitimidade da motivação do governante para não executar determinada despesa, inclusive as consideradas discricionárias (facultativas), isto é, em caso de não execução de todas as políticas públicas vinculadas pelo orçamento aprovado.



Por último, mais recentemente, a **Emenda Constitucional nº 126/2022** também alterou as disposições sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, passando as emendas individuais do limite de 1,2% da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo (emenda nº 85/2015) para **2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.**

Nos municípios, as emendas impositivas precisam **necessariamente ser regradas pela Lei Orgânica e guardarem compatibilidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Plano Plurianual e estarem previstas na Lei Orçamentária Anual**, de modo que a apresentação da presente proposição pretende atender ao primeiro dos requisitos para a sua efetivação.

Nos termos da justificativa exposta pelos nobres edis, a importância de os vereadores terem o direito de destinar parte do orçamento ao Poder Executivo se dá porque são eles que estão perto dos moradores e das comunidades para ouvir as reivindicações, possuindo assim um mecanismo para dar respostas mais diretas à população.

Insta salientar que a alteração ora proposta se amolda ao modelo de gestão que já é adotado no Poder Legislativo Municipal da maioria dos municípios brasileiros. É importante frisar também que o recurso não passa pelas contas, mãos ou qualquer outro tipo de transação financeira dos parlamentares e que metade dos valores oriundos das emendas impositivas há de ser aplicada em ações e serviços de saúde, sendo a despesa computada no mínimo constitucional do setor (15%), vedado, contudo, o uso em gasto com pessoal.

Além disso, os vereadores não podem fazer nada fora da esfera municipal – verba para uma escola estadual, por exemplo, não pode ser definida por uma emenda impositiva.

Dito isso, uma vez que o projeto se limita à instituição das emendas individuais impositivas, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não vislumbramos vícios de juridicidade ou questões constitucionais e legais que sejam óbice para a tramitação do presente projeto de lei.

VI – Da Conclusão

Por todo o exposto, *salvo melhor juízo*, esta Procuradoria Jurídica entende que a **Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 02/2025** não padece de vícios de constitucionalidade ou de legalidade, estando apta a tramitar normalmente.

É o nosso parecer, o qual submetemos, *sub censura*, à consideração da digna **Comissão de Legislação e Justiça** desta Casa.



Na oportunidade, compreendemos que a matéria é afeta também à **Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas**, nos termos do art. 55 do Regimento Interno.


Destacamos que, nos termos do parágrafo único do art. 68 do Regimento Interno desta Casa, *“o autor da proposição não pode ser designado seu relator, emitir voto, assinar o parecer e presidir a comissão, quando da discussão e votação da matéria, sendo substituído por um membro suplente”*.

Ressaltamos, por fim, que seja observado o *quórum* qualificado que se exige para aprovação da Emenda, mencionado no tópico **“IV – Da Competência Legislativa e da Iniciativa Parlamentar”**.

Pará de Minas, 08 de abril de 2025.



Evandro Rafael Silva
Procurador-Geral



Sheila Bastos Gomes
Procuradora Adjunta

EM BRANCO