

PARECER JURÍDICO

Parecer Jurídico CLAR/Câmara Municipal de Chapada Gaúcha

Data: 19 de agosto de 2025

Interessado: Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Chapada Gaúcha

Assunto: Análise da constitucionalidade e legalidade do Veto oposto à redação final do Projeto de Lei Ordinária nº 17, de 2025, que dispõe sobre as diretrizes gerais para a elaboração e execução da Lei Orçamentária para o exercício financeiro de 2026 e dá outras providências (PLORD nº 17/2025).

1 RELATÓRIO E DELIMITAÇÃO DO OBJETO DE ANÁLISE

1. Em atenção à consulta realizada pela Presidência da Câmara Municipal de Chapada Gaúcha/MG, cumpre analisar a legalidade e constitucionalidade do Veto oposto à “Redação Final” do Projeto de Lei nº 17/2025, que dispõe sobre as diretrizes gerais para a elaboração e execução da Lei Orçamentária para o exercício financeiro de 2026 e dá outras providências (PLORD nº 17/2025).

2. A análise se pautará na abordagem técnica aplicada ao processo legislativo e, quanto ao mérito, aos enunciados do PLORD nº 17/2025 que decorreram de emendas aprovadas pelo Poder Legislativo municipal e que, posteriormente, o Poder Executivo apresentou razões de veto, quais sejam:

3. A) o §3º do art. 2º (prioridades orçamentárias);
4. B) o art. 3º (relatórios de execução em formato aberto);
5. C) o parágrafo único do art. 13 (emendas impositivas);
6. D) o art. 52 (execução de emendas impositivas).

7. O presente opinativo cinge-se à análise da constitucionalidade, legalidade e conformidade com a técnica legislativa, sem adentrar, de forma exaustiva, no mérito administrativo da proposta, cuja apreciação é de competência soberana do Plenário desta Casa.

8. É o relatório do essencial. Passo à análise fundamentada.

2 CONSIDERAÇÕES QUANTO AO MÉRITO

9. Inicialmente, ressalta-se que a presente consulta será respondida, observada a estrita legalidade, com respaldo nas informações apresentadas pelo consulente, não adentrando, por tal razão, no mérito da sua motivação, nem sequer os aspectos que não envolvem a matéria consultada.

2.1 Da Imprecisão Técnica

10. Em sede preliminar, com a devida vênica, convém apontar a patente atecnia e, por tal razão, ausência de observância ao devido processo legislativo estatuído na Lei Orgânica do Município de Chapada Gaúcha, no tocante à oposição de veto pelo Chefe do Poder Executivo municipal, o que seria suficiente para sequer conhecer do veto.

11. Em sua Mensagem de Veto, Sua Excelência assim afirmou:

“(…) Cumpre comunicar-lhes que, na forma do disposto no Artigo 114, da Lei Orgânica do Município, decido VETAR as emendas apresentadas ao Projeto de Lei nº 17/2025, que "Dispõe sobre as diretrizes gerais para a elaboração e execução da Lei Orçamentária para o exercício financeiro de 2026 e dá outras providências".

RAZÕES E JUSTIFICATIVAS DO VETO

Em que pese a louvável iniciativa das emendas apresentadas, RESOLVO PELO VETO A REFERIDA REDAÇÃO FINAL, pelas razões a seguir expostas: (...).” (grifo nosso)



12. A Lei Orgânica do Município de Chapada Gaúcha dispõe sobre o Veto na Subseção II da Seção V (Do Processo Legislativo), sendo relevante trazer à tona o seguinte:

“Art. 114 - Se o Prefeito considerar o projeto de lei no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento.

§ 1º - O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.”.

13. O processo legislativo é o conjunto de disposições que disciplinam e orientam o procedimento a ser observado para a elaboração das espécies normativas. Para o jurista Uadi Bulos:

“Processo legislativo é o conjunto de atos preordenados que permitem a feitura, a mudança e a substituição de espécies normativas. Estes atos preordenados são: (i) iniciativa legislativa; (ii) emendas; (iii) votação; (iv) sanção e veto; e promulgação e publicação.”.

14. Conforme afirmado pelo Chefe do Executivo “(...) decido VETAR as emendas apresentadas ao Projeto de Lei nº 17/2025, (...)”. Não há, contudo, sob a ótica do processo legislativo, veto a ser oposto a emendas de uma eventual proposição, uma vez que as emendas são apresentadas em fase antecedente ao processo de votação. Ainda, após a finalização da etapa de votação, considerando-se aprovadas as emendas, a proposição deve ser consolidada com todas as alterações sofridas, conferindo-lhe redação final a ser submetida à sanção ou veto. A redação final, por seu turno, não se confunde com as emendas.

15. Ademais, no presente caso, não se sabe ao certo se o veto é parcial, ainda que erroneamente oposto face às emendas apresentadas, ou se oposto integralmente, pois enuncia o Chefe do Executivo da seguinte maneira: “RESOLVO PELO VETO A REFERIDA REDAÇÃO FINAL, (...)”.

16. Sendo a redação final o resultado do texto integral submetido à sanção ou veto, ter-se-ia que o veto apresentado incide sobre toda a proposição de Lei de Diretrizes Orçamentárias.

17. Ainda que não seja essa a intenção, nos moldes em que formulado o veto, a oposição de veto geraria a supressão do §3º do art. 2º; de todo o art. 3º; do parágrafo único do art. 13; e integralmente do art. 52, esvaziando em boa medida o conteúdo programático da Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município de Chapada Gaúcha, para o exercício de 2026.

18. Dada a imprecisão fornecida pela mensagem de veto e as respectivas razões, entende-se pela manutenção da redação da proposição enviada ao Executivo municipal, para sanção ou veto, o que na prática ocorrerá em caso de rejeição integral do veto.

2.2 Das razões de rejeição do veto

2.2.1 Da rejeição do veto ao § 3 do art. 2º do PLORD nº 17/2025, em sua redação final (prioridades orçamentárias)

19. No tocante aos pontos levantados, em relação à primeira alteração, foi alegado que a emenda teria atribuído obrigação específica ao Executivo em relação a recursos para programas, obras e serviços determinados, e, por isso, invadido a esfera de planejamento governamental de competência exclusiva do Executivo, ferindo o princípio da separação dos poderes. Contudo a defesa é não apenas descabida quanto nefasta, pelo mesmo argumento.

20. Malfere a separação dos poderes a limitação feita pelo Poder Executivo na atuação constitucionalmente legítima do Poder Legislativo no âmbito da normatização do ciclo orçamentário, notadamente, da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o presente caso.

21. A elaboração da LDO é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo (Prefeito), conforme art. 165 da CF/88 e art. 61, § 1º, II, alínea "b", reproduzidos nas Leis Orgânicas Municipais (LOM) por simetria. Isso decorre do princípio da separação de poderes, que atribui ao Executivo a competência para propor leis orçamentárias,



considerando sua proximidade com as necessidades administrativas e financeiras do município.

22. Em sede orçamentária, a fixação de metas e prioridades na LDO é uma exigência do artigo 165, § 2º, da Constituição Federal, que determina que a LDO deve compreender as metas e prioridades da administração pública, incluindo despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, além de orientar a elaboração da LOA, dispor sobre alterações na legislação tributária e estabelecer políticas de aplicação de agências financeiras de fomento.

23. Sendo assim, a participação do Poder Legislativo na elaboração da LDO é crucial para garantir que o orçamento reflita as necessidades e prioridades da sociedade, estabelecidas pelos representantes eleitos.

24. Resta infundada a alegação do Poder Executivo, levantando celeuma claramente improcedente. Não se deve confundir a prerrogativa da deflagração do processo legislativo com a exclusividade ou privatividade de atuação em detrimento de outros atores, como é o caso dos parlamentares, durante a tramitação da matéria orçamentária.

25. Nesse sentido, deve prevalecer o entendimento que a regulação da matéria orçamentária é, por excelência, atribuição do Poder Legislativo, a quem compete apreciar, discutir, emendar e aprovar a proposta orçamentária encaminhada pelo Executivo, nos termos do art. 165, incisos I a III, da Constituição da República. Não se trata de violação ao princípio da separação de poderes, mas coexistência salutar da interdependência funcional que permeia a atuação dos Poderes Executivo e Legislativo na seara municipal.

26. O orçamento público não é apenas instrumento de execução administrativa, mas também instrumento de planejamento e controle democrático dos recursos públicos, de modo que a Câmara Municipal, como casa representativa do povo, tem legitimidade para fixar prioridades e metas, já que é o espaço em que se expressa a pluralidade de demandas sociais.

27. Negar ao Legislativo a possibilidade de alterar e inserir prioridades na LDO significaria esvaziar sua função constitucional de fiscalização e controle da gestão financeira (art. 31 da CFR/88 e arts. 70 a 74 da mesma norma, aplicáveis por simetria).
28. Também importa destacar que, ao informar que desconsidera todas as 16 *prioridades* amplamente consideradas na emenda parlamentar, o Poder Executivo, na verdade, traz fortes indícios de dissociação e afastamento do diálogo institucional próprio da vivência municipal entre os Poderes Executivo e Legislativo, no planejamento e expectativas de seus concidadãos.
29. Deixa de observar, também, qualquer critério objetivo ou fundamento específico que justifique razoavelmente o não acatamento.
30. Importante salientar que o estabelecimento de metas, de prioridades e de diretrizes configuram balizas norteadoras da atuação do gestor público e não *obrigações* como restou afirmado na defesa do veto ao dispositivo referido.
31. Sem contar que o precedente judicial utilizado para embasar a violação ao vício de iniciativa e à separação dos poderes não diz respeito à lei de diretrizes orçamentárias, mas à lei que tratava da criação de cargo, ato privativo do Executivo no âmbito da sua organização administrativa. São situações distintas e, portanto, com tratamento jurídico distinto.
32. Outrossim não persiste a justificativa de violação ao art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que ela veda a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa sem a respectiva demonstração do impacto financeiro-orçamentário. O § 3º do art. 2º do PLORD 17/2025, em sua redação final, estabelece prioridades e não ação governamental, sendo essa própria da lei orçamentária anual.
33. A alegação de afronta ao planejamento orçamentário também não tem razão de ser. A estipulação de balizas não engessa a atuação do gestor público, mesmo porque, em que pese detenha a iniciativa da matéria, não lhe compete a definição exclusiva das prioridades do município como já defendido acima.



34. Por fim, ao mencionar o inciso XI do § 3º do art. 2º incluído por força de “emenda”, o Chefe do Executivo assim se manifesta: “(...) sobre a obrigatoriedade do atendimento das emendas parlamentares impositivas. Tal previsão já é contemplada na legislação federal e local, não sendo necessária sua repetição no texto da LDO. (...)”.

35. Destaca-se que a redação do dispositivo assim prevê:

“§ 3º Serão consideradas prioridades ao orçamento: (...)

XI - o atendimento como prioridades das emendas parlamentares individuais e as de bancada de caráter impositivo, nos limites estabelecidos pela Lei Orgânica Municipal; (...)”

36. Portanto, o texto literal utiliza o termo “prioridades” em vez de “obrigatoriedade” como sugere o Chefe do Executivo. Considerando que a CRFB/88 e a LOM do Município de Chapada Gaúcha preveem regras sobre as emendas parlamentares e que estas integram o orçamento do município, com delimitação de percentual da receita corrente líquida, nada mais adequado que estipular esta prioridade na LDO como um instrumento de planejamento orçamentário.

37. Ainda em favor da atuação legislativa, no tocante à lei orçamentária anual, na ADI 468/DF, da relatoria do Min. Luiz Fuz, ficou aprovada a tese nos seguintes termos: “Salvo em situações graves e excepcionais, não cabe ao Poder Judiciário, sob pena de violação ao princípio da separação de poderes, **interferir na função do Poder Legislativo de definir receitas e despesas da administração pública, emendando projetos de leis orçamentárias**, quando atendidas as condições previstas no art. 166, § 3º e § 4º, da Constituição Federal”.

38. Sendo este o posicionamento da Suprema Corte, por extensão e com ainda mais razão deve ser estendido à Lei de Diretrizes Orçamentárias, permitindo a sua ampla participação.

39. Por fim, o art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal nº 101/2000), que exige o estabelecimento de metas e prioridades na LDO, também deve ser observado, como medida de responsabilidade fiscal.

2.2.2 Da rejeição do veto ao art. 3º do PLORD nº 17/2025, em sua redação final (relatórios de execução em formato aberto);

40. Quanto a alteração promovida no art. 3º do PLORD 17/2025, também não procede o argumento que “(...) sua redação e extensão impõem obrigações excessivamente detalhadas, de cumprimento oneroso e tecnicamente questionável, o que compromete a viabilidade prática de sua implementação.”. E que incorreria em: a) vício de iniciativa e invasão da competência administrativa do Executivo; b) desrespeito à reserva legal de meio e aumento de despesa sem estimativa de impacto; c) Redundância normativa e desnecessidade material; d) Prejuízo à flexibilidade e eficiência administrativa.

41. Cabe salientar que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 878.911/RJ, que originou o Tema 917, decidiu, em sede de Repercussão Geral, que “não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trate da sua estrutura, da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos” (artigo 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e” da Constituição Federal)”. A título elucidativo, vem à tona o seguinte trecho da decisão do Min. Rel. Gilmar Mendes, que fundamentou a tese:

“No presente caso, o acórdão recorrido entendeu que apenas ao Prefeito cabe dispor sobre a organização e o funcionamento dos órgãos da rede educacional da Administração Pública municipal (cDOC 1, fls. 4/5). Discute-se, portanto, a aplicação da reserva de iniciativa prevista no art. 61, § 1º, II, da Constituição à legislação que cria obrigações a órgãos do Poder Executivo, com consequente aumento de despesa. (...)

O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo. Não se permite, assim, interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo

Ressalto, ademais, no tocante à reserva de iniciativa referente à organização administrativa, que esta Corte já pacificou jurisprudência no sentido de que a



reserva de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, somente se aplica aos Territórios federais (ADI 2.447, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJe 4.12.2009).

No caso em exame, a lei municipal que prevê a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não vislumbro nenhum vício de inconstitucionalidade formal na legislação impugnada.” (grifo nosso)

42. A decisão em questão revela que o vereador possui ampla competência para legislar, inclusive em matérias que impliquem em despesas para o Executivo municipal, desde que essas não envolvam a estrutura do Executivo, as atribuições de seus órgãos ou o regime jurídico dos servidores públicos.

43. A inclusão de determinação de publicação de dados orçamentários, trimestralmente, não gera obrigação adicional senão a mera operacionalização de dados gerenciados e gerenciáveis pelas estruturas administrativas municipais, não onerando adicionalmente a estrutura administrativa ou a necessidade de aquisição de produtos ou serviços para o cumprimento da divulgação dos dados a que se refere o art. 3º do PLORD 17/2025.

44. Portanto, prescinde da demonstração da estimativa de impacto financeiro-orçamentário, devendo-se considerar que as previsões incluídas no art. 3º não representam, em si, ação governamental, consoante versado no art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal nem ofendem o art. 113 do ADCT da CRFB/88.

45. Ora, as modificações empreendidas neste artigo tem como objetivo tão somente fortalecer a transparência e controle fiscal, conferindo uma carga adicional ao princípio da publicidade (art. 37, caput, da CRFB), compatível com os comandos de divulgação de informação contidos na Lei Federal nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) e na Lei Complementar Federal nº 131/2009, que acrescentou dispositivos à Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

46. Daí que deve ser rechaçado o argumento de que “A imposição de relatórios por subações, subalíneas e elementos de despesa em formato aberto e por diversas categorias de classificação orçamentária engessa a gestão fiscal, além de impor um grau de granularidade que não é exigido sequer pela legislação federal.”. Sofismável conclusão a que se chegou o Executivo municipal. A exposição de elemento da despesa, por exemplo, visa garantir à sociedade e ao Poder Legislativo maior transparência e possibilidade de controle sobre a forma com a qual o Poder Executivo gerencia os recursos públicos.

47. Nesse sentido é a redação dos arts. 48 e 48-A da LRF, alterados pela LC nº 131/2009:

“Art. 48 (...)

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: (...)

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

Art. 48-A Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.”.

48. Também reforçam os comandos incluídos por emenda de autoria parlamentar o disposto nos incisos do art. 167, da CRFB/88 a seguir:



“Art. 167. São vedados: (...)

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa; (...)

VIII - a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º;

IX - a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa.”.

49. Todos com respaldo constitucional, a exigir a chancela do Poder Legislativo em clara ação de controle externo face aos recursos públicos sob a gestão do Poder Executivo. Portanto, a finalidade de ações de controle, com o detalhamento do uso dos recursos públicos, e a perspectiva da transparência pública estão alinhados e em conformidade jurídica a merecer sua manutenção no PLORD nº 17/2025.

2.2.3 Da rejeição do veto ao parágrafo único do art. 13 do PLORD nº 17/2025, em sua redação final (emendas impositivas)

50. A previsão de destaque orçamentário para as emendas impositivas, conforme art. 138 da Lei Orgânica Municipal, encontra respaldo no §11 do art. 166 da CRFB.

51. Garante-se, assim, a separação de valores mínimos para execução obrigatória, promovendo o equilíbrio entre os Poderes e fortalecendo o papel fiscalizatório do Legislativo.

52. O parágrafo único do art. 13 da PLORD 17/2025, em sua redação original, previa:

53. “A proposta orçamentária para 2026 adicionará na Reserva de Contingência o valor de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida para

servir como fonte de recursos para atendimento das emendas individuais de execução obrigatória.”.

54. No entanto, o art. 138 da Lei Orgânica Municipal, nos termos da recente Emenda nº 3, de 16 de dezembro de 2024, estabelece em seus §§ 3º, 11 e 12:

“Art. 138 (...)

§ 3º. As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 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, aplicando-se, no que couber, o disposto no art. 166 da Constituição Federal. (...)

§ 11. A proposta orçamentária a ser enviada à Câmara Municipal conterá reserva de recursos destinada servir de fonte de recursos para as emendas a que refere § 3º.

§ 12. Eventual saldo da reserva de recursos a que refere o § 11, será remanejado para a reserva de contingência.” (grifo nosso)

55. Nos termos da LOM de Chapada Gaúcha, em sua redação atual, consta no § 12 do art. 138 que apenas será remanejado para a reserva de contingência eventual saldo da reserva de recursos destinadas às emendas parlamentares individuais no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto de lei orçamentária.

56. Nota-se, portanto, que a redação originalmente sugerida no PLORD nº 17/2025 já violava a própria Lei Orgânica ao determinar a inclusão de todo o percentual destinado às emendas parlamentares como reserva de contingência.

57. Também por isso é que se apresenta consentânea a emenda parlamentar aprovada que alterou o parágrafo único do art. 13 do PLORD nº 17/2025 com a seguinte redação: “Deverão ser destacadas como reservas os valores destinados à cobertura das emendas impositivas no montante equivalente aos dispositivos previstos no artigo 138 da Lei Orgânica Municipal.”.

58. Garantiu-se, ao determinar a observância do art. 138 da LOM a correta referência no que tange aos recursos orçamentários destinados às emendas parlamentares individuais.

59. Portanto, a manutenção do veto quanto a esse dispositivo ensejará a violação frontal ao disposto na LOM, norma dotada de hierarquia superior à pretensa Lei de Diretrizes Orçamentárias de Chapada Gaúcha para o exercício 2026. A rejeição do veto é medida que se impõe.

2.2.4 Da rejeição do veto ao art. 52 do PLORD nº 17/2025, em sua redação final (Regramento das Emendas Impositivas)

60. A emenda aprovada e que alterou o art. 52 do PLORD nº 17/2025 apresenta um regramento detalhado para execução das emendas, com prazos, justificativas de impedimento técnico e responsabilidades recíprocas. Trata-se de instrumento de boa governança, alinhado com os princípios da eficiência e transparência, conforme exigido pela Lei Complementar Federal nº 101/2000 (arts. 1º, §1º, e 48, §1º, I).

61. Além disso, a ADPF 854/DF conferiu interpretação conforme ao ordenamento jurídico no sentido de que a transparência e o controle na execução do orçamento e transferências voluntárias constituem instrumentos legítimos de racionalização e fiscalização de recursos públicos, inclusive para prevenir usos indevidos e garantir a aderência à finalidade pública.

62. Improcedem, desta feita, as razões arguidas pelo Chefe do Poder Executivo quanto ao excesso de normatividade e inadequação ao papel da LDO, uma vez que a redação apresentada pela emenda tem conteúdo similar ao originalmente previsto pelo Poder Executivo. Se acaso esses argumentos viessem a prevalecer, a redação original do art. 52 deveria sequer ter sido incluída na minuta do PLORD nº 17/2025 quando do envio à Câmara Municipal.

63. O tema já foi analisado em tópico anterior, na defesa de que a matéria está adstrita à competência do Poder Legislativo e, por isso, pode ele emendar, aprovar ou rejeitar a proposta enviada pelo Executivo, observada a legislação aplicável.

64. Também não procede a alegação de afronta ao princípio da autonomia administrativa do Executivo, quando em voga tema diretamente ligado ao direito do Vereador ou bancada fazerem uso de recursos públicos pela via de emenda parlamentar, assegurado pela Lei Orgânica Municipal.

65. Nessa toada, vem a calhar o julgado cuja ementa segue:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 116-A DA LOMPA, 25 A 28 DA LDO/2020, 8º E 9º DA LOA/2020. ORÇAMENTO IMPOSITIVO. MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. AUTORIZAÇÃO DA CF/88. ART. 165, §9º, III, DA CF/88. INAPLICABILIDADE. AUTORIZAÇÃO DA CE/89. DESNECESSIDADE. INVASÃO DE INICIATIVA RESERVADA. NÃO VERIFICADA. POSSIBILIDADE DE EMENDA PARLAMENTAR. 1. As emendas parlamentares impositivas são instituto inserido pelas Emendas à CF/88 nº 86/2016, 100/2019 e 105/2019. No âmbito municipal, vêm sendo amplamente aceitas pela jurisprudência dos Tribunais de Justiça, inclusive pela desta Corte. 3. O art. 166-A, caput e §§ 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 8º e 9º, da LOMPA, assim como os arts. 25, caput e §1º e 4º, e 26, caput e parágrafo único, da LDO/2020, possuem correspondente no texto da CF/88. 4. Os §§6º e 7º do art. 166-A da LOMPA, e art. 27 da LDO/2020, descrevem as medidas a serem adotadas em caso de impedimento técnico à execução da despesa. Tais disposições são instrumento a favor do controle a ser exercido pelo Executivo Municipal e asseguram a boa administração do dinheiro público. Não há necessidade de lei complementar federal para tanto, uma vez que o art. 165, §9º, III, da CF/88 não se aplica ao orçamento municipal, por força do disposto em seu §13. **5. O eventual descumprimento de qualquer exigência legal por parte das instituições beneficiárias é questão inserida no conceito de impedimento de ordem técnica ou legal, que afasta a obrigatoriedade da execução da despesa. Portanto, os §§ 2º e 3º do art. 25 e o art. 28, ambos da LDO/2020, e o art. 8º da LOA/2020 não estão eivados de inconstitucionalidade.** 6. O art. 9º da LOA/2020 é regra de organização da peça orçamentária, consectário lógico da instituição das emendas impositivas. 7.



Os dispositivos impugnados agem dentro limites do que autoriza a competência legislativa e autonomia municipais. O referencial hierárquico para aplicação do princípio da simetria é a CF/88. Desnecessidade de autorização da CE/89. 8. Possibilidade de emendas parlamentares à projetos de iniciativa privativa do Executivo. Ausência de afronta à competência reservada. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE IMPROCEDENTE. UNÂNIME.

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. EMENDA À LEI ORGÂNICA MUNICIPAL . LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. EMENDAS DE BANCADA. ORÇAMENTO IMPOSITIVO. MODELO FEDERAL . CONSONÂNCIA. ART. 166, § 12, CRFB. NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA . AUTO-ORGANIZAÇÃO MUNICIPAL. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. A previsão do instituto de emendas de bancadas, em matéria orçamentária, no âmbito municipal, não contraria o modelo orçamentário estabelecido para a União . 2. O entendimento desta Suprema Corte é de que as normas constitucionais que tratam de processo legislativo, incluído o processo legislativo de leis orçamentárias, são de reprodução obrigatória, por força do princípio da simetria. 3. O constituinte estadual não tem o poder de restringir ou abrandar o poder de auto-organização conferido aos entes municipais nos termos do art. 29 da Constituição Federal. 4. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF - RE: 1321263 RS 0120556-26.2020.8.21.7000, Relator.: Luís Roberto Barroso, Data de Julgamento e Data de Publicação: 15/02/2023) (grifo nosso)

66. Vale ponderar, a título exemplificativo, que a emenda parlamentar reduziu os prazos originalmente previstos no art. 52 do PLORD nº 17/2025, com o intuito de dar celeridade na definição da utilização dos recursos provenientes do percentual de emendas individuais, de maneira que possam ser executados ainda no exercício financeiro a que se prestam. Logo, viabilizar a efetividade.

67. Ainda, o Poder Executivo traz, com vagueza, a alegação de conflitos com legislação federal e descompasso com a lei 4.320/64 e a LRF. Não se prestou a aprofundar

a defesa da violação referida. Isso se justifica pela ausência de interferência negativa provocada pela nova redação do art. 52, resultante de emenda parlamentar.

68. As modificações do art. 52 se inclinam a garantir o aproveitamento e destinação dos recursos públicos garantidos aos parlamentares e à bancada.

69. Também convém mencionar que o Supremo Tribunal Federal se posicionou da seguinte maneira no julgamento do Agravo Regimental em Recurso Extraordinário nº 1301031, conforme ementa a seguir:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. EMENDA À LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. EMENDAS DE BANCADA. ORÇAMENTO IMPOSITIVO. **MODELO FEDERAL . CONSONÂNCIA. ART. 166, § 12, CRFB. NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. AUTO-ORGANIZAÇÃO MUNICIPAL.** DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. A previsão do instituto de emendas de bancadas, em matéria orçamentária, no âmbito municipal, não contraria o modelo orçamentário estabelecido para a União . 2. O entendimento desta Suprema Corte é de que as normas constitucionais que tratam de processo legislativo, incluído o processo legislativo de leis orçamentárias, são de reprodução obrigatória, por força do princípio da simetria. 3. O constituinte estadual não tem o poder de restringir ou abrandar o poder de auto-organização conferido aos entes municipais nos termos do art . 29 da Constituição Federal. 4. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF - RE: 1301031 RS 0081816-96 .2020.8.21.7000, Relator.: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 28/06/2021, Segunda Turma, Data de Publicação: 19/08/2021) (grifo nosso)

70. O Chefe do Executivo pondera ter havido a criação de obrigações potencialmente inexequíveis e engessamento da gestão. Contudo, também não assiste razão ao Chefe do Executivo, pelo fato de que o percentual reservado às emendas parlamentares individuais é mandatório e a dinâmica do seu funcionamento não reside na exclusiva escolha do Poder Executivo.



2.2.5 Da rejeição do veto ao §1º do art. 50 do PLORD nº 17/2025, em sua redação final (fixação do duodécimo)

71. Em relação ao veto da emenda aprovada que fixa o percentual de 7% da receita municipal ao Poder Legislativo, impõe mencionar que o Poder Executivo sequer apresentou razões a justificar a oposição de veto em relação ao § 1º do art. 50 do PLORD nº 17/2025, na forma da redação final.

72. Ademais, a redação aprovada está em conformidade com o art. 29-A, inciso I, da CRFB/88, como se tem a seguir:

“Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e os demais gastos com pessoal inativo e pensionistas, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 desta Constituição, efetivamente realizado no exercício anterior:

I - 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes; (...)”

73. Trata-se do limite constitucional permitido aos municípios com população de até 100 mil habitantes. Logo, o dispositivo respeita o teto legal e não há razão para acatar o veto oposto.

2.2.6 Da infundada alegação de vício de iniciativa: erro crasso

74. O Chefe do Executivo discorreu em apartado sobre a Função de Gestão Administrativa, causando enorme estarecimento dado o conteúdo por ele afirmado, conforme adiante:

“Qualquer espécie normativa editada em desrespeito ao processo legislativo, mais especificamente, inobservando aquele que detém o poder de iniciativa legislativa para determinado assunto, apresentará flagrante vício de inconstitucionalidade.

Dessa forma, há vício de iniciativa na Redação Final do Projeto de Lei em análise, pois, diz respeito à organização e funcionamento da administração municipal. (...)

Desse modo, é latente o vício de origem da Redação Final do Projeto de Lei em apreciação, uma vez que a matéria nele contida é não é de competência do Poder Legislativo, invadindo portanto, matéria de organização administrativa, essa, nesse caso privativa do Executivo.”.

75. Não nos resta dúvida quanto ao desconhecimento do processo legislativo por parte do Executivo municipal, uma vez que seria impossível caracterizar ofensa à iniciativa um ato do processo legislativo posterior àquele que lhe tenha dado origem, como é o caso da redação final.

76. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, autor da clássica obra *Do Processo Legislativo*, assevera sobre a iniciativa:

“(...) Já se disse anteriormente que a iniciativa não é propriamente uma fase do processo legislativo, mas sim o ato que o desencadeia. Em verdade, juridicamente, a iniciativa é o ato por que se propõe a adoção de direito novo. Tal ato é uma declaração de vontade, que deve ser formulada por escrito e articulada. Ato que se manifesta pelo depósito do instrumento, do projeto, em mãos da autoridade competente”.

77. A confusão é tamanha que o próprio Chefe do Poder Executivo chega a defender o adiante transcrito à literalidade:

“Ressalta-se que, nem mesmo a promulgação e sanção do Projeto o tornaria eficaz, posto que o vício como o que se apresenta o dispositivo em sua origem:

A sanção do projeto de lei não convalida o vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa. A ulterior aquiescência do Chefe Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade. Insubstância da Súmula n. 5/STF. Doutrina. Precedentes. (ADI 2.867, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 3-12-03, DJ de 9-2-07). No mesmo sentido: ADI 2.113, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 4-3-09, Plenário, DJE de 21-8-09; ADI 1.963-MC, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 18-3-99, DJ de 7-5-99; ADI1.070, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 2- 3-01, Plenário, DJ de 25-5-01.” (grifo nosso)



78. Ora, só nos restaria interpretar esse argumento da seguinte maneira, caso de fato estivéssemos diante de um vício de iniciativa: todo o projeto de lei estaria fadado ao fracasso, por vício de origem. A pretensa Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2026 seria integralmente tida como inválida e inefetiva sob a ótica do Direito.

79. Por fim, o envio do Projeto de LDO 2026 à Câmara Municipal e o seu respectivo recebimento, protocolo e distribuição são atos que identificam a autoria legislativa do Chefe do Poder Executivo. Chega a ser ininteligível o argumento aventado, porque contraditório e equivocado. Por essa razão, não se faz necessário esclarecimentos pormenorizados. A iniciativa legislativa foi observada no presente caso.

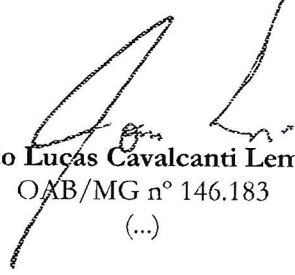
3 CONCLUSÃO

80. À guisa de conclusão, destaca-se que as razões aduzidas pelo Poder Executivo são imprecisas em suas correlações e os fundamentos, quando apontados, não se revestem de sustentação técnica e jurídica.

81. De outra parte, levando-se em consideração que as emendas aprovadas foram incorporadas na redação final e que observam as competências legislativas municipais (arts. 18 e 30, I, da CRFB); guardam conformidade com a Constituição da República Federativa do Brasil, especialmente no que tange ao art. 29-A (limite do duodécimo), art. 37 (princípios da administração pública), art. 165, §2º e art. 166 (emendas parlamentares); com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal nº 101/2000) e com a Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011); com a Lei Orgânica Municipal, em especial o art. 138 e dispositivos correlatos; além do fato de estar revestida de fundamentação técnica adequada, com promoção da transparência, controle social e planejamento orçamentário eficiente, opinamos pela REJEIÇÃO INTEGRAL do veto oposto pelo Chefe do Poder Executivo perante o aspecto jurídico, cabendo à Câmara Municipal analisar eventual mudança de interesse público.

É o parecer.

De Belo Horizonte para Chapada Gaúcha, 19 de agosto de 2025.



João Lucas Cavalcanti Lembi

OAB/MG nº 146.183

(...)