



**PARECER JURÍDICO**

**PROCURADORIA JURÍDICA**

**EMENTA: Proposta de Emenda à Lei Orgânica Municipal. Instituição do regime de execução obrigatória de emendas parlamentares individuais ao orçamento municipal. Compatibilidade com o modelo constitucional de execução orçamentária vinculada. Necessária observância da simetria material com a disciplina constitucional das emendas impositivas. Limites derivados do planejamento orçamentário, da reserva de iniciativa do Executivo em matéria orçamentária, do equilíbrio fiscal e da responsabilidade financeira. Competência do Poder Legislativo municipal para conformação normativa na Lei Orgânica. Necessidade de harmonização com PPA, LDO e LOA. Jurisprudência do STF, Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, orientação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e doutrina especializada. Constitucionalidade condicionada à adequada redação normativa.**

Cuida-se de consulta encaminhada a esta Procuradoria Jurídica Legislativa acerca da juridicidade de **Proposta de Emenda à Lei Orgânica do Município de Leme destinada a instituir o regime de emendas parlamentares individuais de execução obrigatória**, com vinculação percentual sobre a receita corrente líquida municipal e disciplina de execução pelo Poder Executivo.

A análise abrangerá a compatibilidade da proposta com a Constituição Federal, a Constituição do Estado de São Paulo, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP), bem como as orientações do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) e o entendimento doutrinário sobre o tema.

É o breve relato. Opino.



*Ab initio*, cumpre observar que não compete a Procuradoria Jurídica desta Casa examinar os critérios de conveniência e de oportunidade nos projetos apresentados, a análise está restrita aos aspectos de legalidade e de técnica legislativa de todas as proposições, para efeito de admissibilidade e tramitação.

A matéria em análise é de grande relevância e atualidade, envolvendo a relação entre os Poderes Legislativo e Executivo na seara orçamentária.

### **1. Da Constitucionalidade do Orçamento Impositivo Municipal**

A implementação do orçamento impositivo nos municípios encontra respaldo no **princípio da simetria**, que determina que os estados e municípios devem observar, no que couber, as normas de organização e processo legislativo previstas na Constituição Federal.

As Emendas Constitucionais nº 86/2015, nº 100/2019 e nº 105/2019 alteraram o artigo 166 da Constituição Federal para estabelecer a obrigatoriedade da execução das emendas parlamentares individuais e de bancada, dentro de determinados limites. O Supremo Tribunal Federal já se manifestou favoravelmente à aplicação deste modelo aos municípios, desde que observadas as regras da Carta Magna.

Nesse sentido, o STF, no julgamento do **Recurso Extraordinário 1.301.031/RS**, firmou o entendimento de que as normas constitucionais sobre o processo legislativo orçamentário são de reprodução obrigatória pelos municípios, não havendo óbice para que instituem o regime de emendas impositivas em suas Leis Orgânicas, como no presente caso.

Portanto, a iniciativa de emendar a Lei Orgânica de Leme para prever o orçamento impositivo é, em tese, **constitucional**.

### **2. Dos Limites ao Poder de Emendar do Legislativo e à Execução Orçamentária**

Apesar da constitucionalidade da matéria, é crucial ressaltar que o poder de emendar do Legislativo e a impositividade da execução orçamentária **não**



**são absolutos.** A jurisprudência, especialmente do STF e do TJSP, tem estabelecido balizas importantes para garantir o equilíbrio entre os poderes e a responsabilidade fiscal.

**a) Caráter não absoluto da impositividade e o controle técnico do Executivo:**

O STF, em decisão recente na **Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.697/DF**, embora tratando do orçamento federal, estabeleceu diretrizes aplicáveis aos municípios. Ficou decidido que a execução das emendas impositivas **depende de uma análise técnica prévia pelo Poder Executivo**. Não se pode conferir caráter absoluto à impositividade, sendo dever do Executivo aferir, de modo motivado e transparente, se as programações são compatíveis com a legislação e se atendem a critérios de eficiência e interesse público.

Isso significa que, mesmo com a aprovação da emenda impositiva, o Prefeito Municipal poderá, de forma justificada, apontar impedimentos de ordem técnica que obstaculizem a sua execução.

**b) Vedações e Limites Constitucionais às Emendas:**

O poder de emendar dos vereadores encontra limites expressos, que devem ser observados:

- **Compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO):** As emendas devem estar em consonância com as metas e prioridades estabelecidas nesses instrumentos de planejamento
- **Indicação de Recursos:** As emendas que implicarem aumento de despesa devem indicar os recursos necessários, admitida apenas a anulação de dotação
- **Reserva de Iniciativa do Executivo:** É vedado ao Legislativo propor emendas que tratem de matérias de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, como a criação de cargos, a alteração da estrutura administrativa ou o regime jurídico de servidores
- **Princípios da Impessoalidade e Moralidade:** A lei que regulamenta as emendas não pode prever a citação nominal do parlamentar autor da emenda, sob pena de violação aos princípios da impessoalidade e da moralidade, que vedam a promoção pessoal



### **3. Jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo**

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo possui vasta jurisprudência sobre o tema, alinhada ao entendimento da Suprema Corte. Em diversas Ações Diretas de Inconstitucionalidade, o Órgão Especial tem reiterado os limites ao poder de emenda parlamentar em matéria orçamentária, declarando a inconstitucionalidade de normas municipais que:

- Interferem na organização e gestão administrativa do Executivo
- Não indicam os recursos necessários para cobrir novas despesas
- Violam a reserva de iniciativa do Prefeito

Por outro lado, o Tribunal de Justiça Bandeirante também reconhece a legitimidade das emendas que apenas remanejam verbas dentro dos limites constitucionais, sem gerar aumento de despesa e mantendo a pertinência temática.

### **4. Posição do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo até o momento não se manifestou sobre a constitucionalidade das emendas impositivas municipais. Contudo, é notório que a Corte de Contas fiscaliza rigorosamente a execução orçamentária dos municípios, incluindo o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal e das normas constitucionais.

É de se esperar que o TCE/SP, em sua função de controle externo, verifique se a execução das emendas impositivas observa os limites de despesa, a existência de dotação orçamentária e os demais requisitos legais, seguindo o entendimento consolidado pelos tribunais superiores.

### **5. Doutrina**

A doutrina administrativista e constitucionalista majoritária converge no sentido de que o orçamento impositivo representa um avanço na democratização do processo orçamentário, fortalecendo o Poder Legislativo. No entanto, os doutrinadores também são uníssomos em apontar a necessidade de observância estrita dos limites constitucionais e do princípio da separação dos poderes.



Destaca-se que a impositividade não transforma o Legislativo em cogestor do orçamento, mas garante que as prioridades apontadas pelos parlamentares, representantes diretos da população, sejam consideradas na execução das políticas públicas, sempre com a devida análise técnica e de viabilidade pelo Executivo.

A análise do texto da Proposta de Emenda à Lei Orgânica de Leme, conforme os trechos disponibilizados, revela a intenção de se adequar ao modelo constitucional federal, estabelecendo a obrigatoriedade da execução das emendas e fixando prazos para o Poder Executivo.

Como consta na proposta e fundamental é que a redação final da proposta:

1. **Reconheça expressamente** a possibilidade de o Poder Executivo deixar de executar a emenda em caso de **impedimento de ordem técnica**, devidamente justificado.
2. **Não crie sanções** para o Chefe do Executivo que não sejam as já previstas na legislação federal e estadual (ex: crimes de responsabilidade), pois a criação de tipos infracionais é de competência privativa da União
3. **Mantenha-se adstrita** à matéria orçamentária, sem invadir a competência do Executivo para organizar e gerir a administração pública.
4. **Observe os percentuais** e as regras de destinação de recursos (especialmente para a saúde) previstos na Constituição Federal e replicados na Constituição Estadual.

Ante o exposto, por se tratar de um **parecer opinativo**, ou seja, **tem caráter técnico-opinativo** que **não impede a tramitação e até mesmo consequente aprovação**, conforme manifestação do Pretório Excelso<sup>1</sup> e, baseado nos elementos formais conclui-se que a Proposta de Emenda à Lei Orgânica do

---

<sup>1</sup> “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 ato 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.) Sem grifo no original.



## CÂMARA MUNICIPAL DE **LEME/SP**

Município de Leme que visa instituir as emendas parlamentares impositivas está em condições de iniciar a sua tramitação nesta Casa Legislativa, desde que observadas as seguintes premissas:

- A proposta deve seguir o modelo e os limites estabelecidos pela Constituição Federal (art. 166 e seguintes), em respeito ao princípio da simetria.
- A impositividade da execução orçamentária não é absoluta, estando sujeita à verificação de eventuais **impedimentos de ordem técnica** pelo Poder Executivo, que deverá justificar de forma pormenorizada a inexecução.
- O Poder Legislativo, ao aprovar as emendas, deve respeitar os limites materiais relativos à compatibilidade com o PPA e a LDO, à indicação de fontes de custeio e à reserva de iniciativa do Chefe do Executivo.
- A regulamentação da matéria deve abster-se de prever a identificação do parlamentar autor da emenda nos atos de publicidade da sua execução, em respeito aos princípios da impessoalidade e da moralidade.

Recomenda-se, por fim, que a redação da Emenda à Lei Orgânica seja clara ao positivar esses limites, a fim de garantir a segurança jurídica e o equilíbrio na relação entre os Poderes Legislativo e Executivo no Município de Leme.

Este é o parecer, salvo melhor juízo.

**Sala da Assessoria “Dr. Waldir José Baccharin” em 30 de março de 2.026.**

***Paulo Augusto Hildebrand***  
**PROCURADOR JURÍDICO**