

PARECER JURÍDICO

CONSULENTE: Câmara Municipal de Conquista

ASSUNTO: Análise de constitucionalidade e legalidade

REFERÊNCIA: Proposta de Emenda à Lei Orgânica n.º 02/2026 – “Altera o art. 390-A da Lei orgânica do Município de Conquista/MG para adequar o percentual das emendas parlamentares impositivas ao limite estabelecido pela legislação constitucional vigente e orientações do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais”.

EMENTA: Direito Constitucional. Direito Financeiro. Proposta de Emenda à Lei Orgânica. Emendas Impositivas. Adequação de limites constitucionais para as emendas individuais. Constitucionalidade. Admissibilidade. Recomendação.

1. RELATÓRIO

Cuida-se de consulta formulada pela Câmara Municipal de Conquista sobre a constitucionalidade e legalidade da Proposta de Emenda à Lei Orgânica que visa alterar a redação de parágrafos do artigo 390-A da Lei Orgânica do Município para adequar o percentual das emendas parlamentares impositivas.

A proposta é de iniciativa de membros da Câmara Municipal e fez-se acompanhar, tão somente, de sua justificativa.

É o que se tem a relatar.



2. FUNDAMENTAÇÃO

A matéria contida na Proposta de Emenda à Lei Orgânica em epígrafe refere-se à alteração de percentual de limites relacionados às emendas individuais – emendas impositivas – ao orçamento público, cuja redação original contempla o limite de 2% (dois por cento).

2.1. Análise formal

No que se refere à competência do Município para legislar sobre matéria relacionada ao orçamento público, tem-se a perquirir, inicialmente, sobre a existência de vícios que possam macular o processo legislativo sob a ótica formal.

Nesse aspecto, de acordo com a prescrição contida na Constituição Federal de 1988¹ e na Constituição do Estado de Minas Gerais², ao Município competem os assuntos de interesse local, nos termos dispostos, respectivamente, no artigo 30, inciso I e no artigo 171, inciso I, a seguir transcritos:

CF/1988

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

CEMG

Art. 171. Ao Município compete legislar:

I – sobre assuntos de interesse local, notadamente:

[...]

Em consonância com o princípio da simetria, a Lei Orgânica de Conquista (LOM)³ reproduz a redação referente à competência privativa do Município, a saber:

Art. 64. Compete privativamente ao Município:

[...]

II - legislar sobre assuntos de interesse local;

[...]

¹ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

² https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/56450/2/CE%20Multivigente%202024-08-34%c2%aaed-Agosto_Apdf.pdf

³ <https://leismunicipais.com.br/a2/lei-organica-conquista-mg>

Por outro lado, a matéria orçamentária é atribuída ao município para que legisle de forma a suplementar, no que couber, observando as suas particularidades, consoante preceitua o artigo 30 da Constituição Federal de 1988.

No que diz respeito ao processo legislativo das normas orçamentárias, deve-se atentar para a aplicação do princípio da simetria, sendo sua reprodução obrigatória nos âmbitos estadual e municipal⁴.

A competência para deflagrar o processo legislativo está prevista no artigo 141 da Lei Orgânica, segundo o qual se permite a alteração desse Estatuto Legal, mediante proposta de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara, podendo, também, a autoria provir do Prefeito Municipal.

A considerar essa regra, observa-se que a proposição foi subscrita por seis vereadores, encontrando-se, assim, preenchidos os requisitos formais quanto à autoria para a deflagração do processo legislativo referente à alteração da Lei Orgânica.

A partir do procedimento especial delineado pela Constituição Federal, a LOM vigorará após discutida e votada em dois turnos com o interstício mínimo de 10 (dez) dias, e será considerada aprovada, se obtiver, em ambos os turnos, o quórum de aprovação de 2/3 (dois terços) dos votos dos membros da Câmara.

Esse mesmo procedimento deve ser observado em relação às alterações posteriores, sob pena de o processo legislativo padecer de vício formal de inconstitucionalidade.

2.2. Aspecto material

2.2.1. Orçamento impositivo

Nos termos da Constituição Federal de 1988 (CF/1988)⁵, especificamente em relação às alterações introduzidas a partir da Emenda Constitucional (EC) n.º 86/2015, que promoveu significativa mudança na redação do artigo 166 e, subsequentemente, com as modificações inseridas pela EC n.º 100/2019, EC n.º 102/2019 e EC n.º 126/2022, o orçamento público passou a ter

⁴ ADI 6308/PR, Min. Roberto Barroso, julgamento virtual finalizado em 3.6.2022.

⁵ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm



características de obrigatoriedade de execução em determinadas programações orçamentárias.

A inserção de previsão de emendas parlamentares individuais ao projeto de lei orçamentária anual (LOA), a delimitação de percentuais e a execução relativamente ao montante destinado às ações e serviços públicos de saúde, dentre outras modificações, trouxeram ao orçamento um novo princípio de execução orçamentária, fazendo emergir o dever de execução das programações orçamentárias e afastando, em parte, o modelo tradicional autorizativo.

Diante das alterações constitucionais, exige-se à administração o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas disponíveis, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, somente deixando de fazê-lo nos casos de impedimento de ordem técnica devidamente justificados.

Com isso, compreende-se que o dever de execução orçamentária é um vínculo imposto ao Chefe do Poder Executivo, para atender ao interesse da sociedade.

Daí ser o gestor impulsionado a tomar todas as providências necessárias para viabilizar a entrega de bens e serviços relacionados às programações da lei orçamentária oriundas das emendas parlamentares impositivas pertinentes às transferências especiais ou transferências com finalidade definida, quais sejam, por exemplo, atos de contratação, empenho, liquidação, pagamento etc.

Como dito acima, a obrigatoriedade de execução é afastada nos casos em que se verificam impedimentos de ordem técnica ou legal. Isso acontecendo, ficará configurado um óbice intransponível para o gestor dar cumprimento à destinação do recurso.

Outro ponto importante a ser destacado é que a imposição constitucional à execução orçamentária se direciona apenas para as despesas discricionárias (não obrigatórias).

Isso se deve ao fato de que as despesas “obrigatórias” são estimadas, empenhadas e pagas em decorrência da existência de lei específica anterior que cria vínculos obrigacionais, pois a própria norma define, e não somente o fato de constar da lei orçamentária. Pode-se aludir a um exemplo de despesa obrigatória o pagamento do reajuste de remuneração dos agentes públicos.

A questão primordial a ser considerada quanto ao orçamento, sobretudo com relação às emendas impositivas, é o dever de disponibilização de informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais da utilização dos recursos destinados pela via de emendas parlamentares.

Nesse sentido, tem-se compreendido que o comando do artigo 163-A da CF/1988 deve ser observado pelo município, dada a correspondência do preceito constitucional com o princípio da simetria em relação à matéria orçamentária, consoante teor da redação desse dispositivo abaixo transcrito:

Art. 163-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.

Logo, nos termos do artigo 163-A, o Município deve disponibilizar suas informações e dados relacionados aos atos contábeis, orçamentários e fiscais, incluindo-se aqui o dever de transparência das emendas impositivas.

Nessa linha de compreensão, são as determinações do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) formalizadas por meio da Instrução Normativa n.º 5, de 10-12-2025, que *“estabelece normas para assegurar a transparência, a rastreabilidade e a conformidade constitucional das emendas parlamentares estaduais e municipais”*.

2.2.2. Do limite percentual a ser observado pelos Municípios

O limite constitucionalmente atribuído para as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária está previsto no § 9º do artigo 166, consistente em 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto.

E, com fundamento no que determina o § 9º-A do mesmo artigo, esse percentual é distribuído entre os parlamentares do Congresso Nacional, sendo o limite rateado entre as duas Casas Legislativas.

Com isso, a distribuição do limite previsto resulta na ordem de 1,55% (um inteiro e cinquenta e cinco centésimos por cento) para os Deputados e o de 0,45% (quarenta e cinco centésimos por cento) aos Senadores.

A aplicabilidade desse limite de 2% (dois por cento) no âmbito estadual e municipal tem merecido ponderações, o que levou o Supremo Tribunal Federal e o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais à interpretação jurisprudencial no sentido de que o percentual estabelecido na Constituição Federal não deve ser adotado em sua integralidade para os demais entes federativos.

Esse entendimento parte da premissa disposta no § 9º-A do artigo 166 da Constituição Federal, segundo a qual o limite percentual de 1,55% (um inteiro e cinquenta e cinco centésimos por cento) destinado à Câmara dos Deputados é que deve prevalecer no âmbito dos Poderes Legislativos do Estado e do Município.

A posição firmada pelos Tribunais tem por pressuposto o unicameralismo em nível estadual e municipal aliado à submissão dos entes subnacionais ao princípio da simetria constitucional em matéria orçamentária.

Nessa mesma linha, a Constituição do Estado de Minas Gerais (CEMG)⁶, recebeu as devidas adequações, precisamente, no artigo 160 e nos parágrafos 4º, 6º e 22, tendo sido adequadamente alterado o limite das emendas impositivas dos Deputados Estaduais, nos termos da EC n.º 122, de 15-4-2026.

Com efeito, recentemente, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, por meio do Ofício Circular n.º 9.786/2026, determinou expressamente aos Municípios para que procedam à revisão das normas locais quanto às práticas orçamentárias e procedimentos internos relativos às emendas parlamentares impositivas e adequação do seu limite percentual máximo na ordem de 1,55% (um inteiro e cinquenta e cinco centésimo por cento) da Receita Corrente Líquida (RCL) do exercício financeiro anterior ao do encaminhamento do projeto de lei orçamentária.

Essas determinações se respaldaram em decisões recentes do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, firmadas no âmbito da ADI n.º 7869/PB (STF) e da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.0000.25.502387-1/000 do TJMG.

As orientações do TCEMG são no sentido de que o Poder Executivo e Poder Legislativo procedam à **imediate** revisão das normas locais, práticas orçamentárias e procedimentos internos relativos às emendas parlamentares impositivas, notadamente quanto à **observância ao percentual máximo de 1,55%** (um inteiro e cinquenta e cinco centésimos por cento) da Receita Corrente Líquida do exercício financeiro anterior ao encaminhamento do projeto de lei orçamentária anual, sob pena de adoção das medidas constitucionais, legais e regimentais cabíveis.

2.2.3. Do conteúdo da Proposta de Emenda à LOM

A proposição se apresenta contendo quatro artigos que visam alterar os parágrafos 1º, 3º e 8º do artigo 390-A da LOM no que se referem ao

⁶ https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/56450/2/CE%20Multivigente%202024-08-34%c2%aaed-Agosto_Apdf.pdf

percentual previsto. Dessa forma, intenta-se reduzir o limite de 2% (dois por cento) para o percentual de 1,55% (um inteiro e cinquenta e cinco centésimos por cento) da Receita Corrente Líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto de lei orçamentária.

Observa-se, contudo, que a redação dada ao § 1º do artigo 390-A, em sua origem, e agora reproduzida pela PELOM, apresenta uma incongruência referencial quanto à base de cálculo do percentual autorizado a título de emendas impositivas.

Com isso, sugere-se que o trecho do dispositivo no qual contém as expressões “[...] *da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, [...]*”, passe a constar “[...] *da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto [...]*”.

A seguir o mesmo raciocínio, recomenda-se que sejam alteradas as redações dos demais dispositivos (§ 3º e § 8º) – evitando-se dubiedade de interpretação e criação de base de cálculo não autorizada pela Constituição Federal, para completar a expressão “[...] *exercício anterior ao do encaminhamento do projeto de lei orçamentária [...]*”.

No que diz respeito à redação parlamentar, a proposição se encontra alinhada às regras estabelecidas pela Lei Complementar n.º 95, de 26-2-1998⁷, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59, da Constituição Federal.

3. CONCLUSÃO

Por todo exposto, e a considerar os aspectos formal e material da proposição, esta Consultoria opina pela legalidade e constitucionalidade da Proposta de Emenda à Lei Orgânica n.º 02/2026, não havendo óbice para seu regular trâmite legislativo.

Todavia, **recomenda-se** que, em relação ao § 1º do artigo 390-A, o trecho do dispositivo no qual contém as expressões “[...] *da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, [...]*”, seja substituído

⁷ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm



pelas expressões “[...] da receita corrente líquida realizada no exercício anterior ao do encaminhamento do projeto [...]”.

Recomenda-se que sejam alteradas as redações dos demais dispositivos (§ 3º e § 8º do artigo 390-A) – evitando-se dubiedade de interpretação e criação de base de cálculo não autorizada pela Constituição Federal, para que se completem com as expressões “[...] exercício anterior ao do encaminhamento do projeto de lei orçamentária [...]”.

É o parecer.

Belo Horizonte – MG, 21 de julho de 2026.

ADELSON BARBOSA DAMASCENO

OAB/MG n.º 131.107

AMANDA LUIZA COSTA PAULA

OAB/MG n.º 172.400

JEFERSON GONÇALVES FERREIRA

OAB/MG n.º 175.729

MICHELE ROCHA CORTES HAZAR

OAB/MG n.º 139.215

ROSEMARY M. M. F. LOPES

OAB/MG n.º 82.690

GUILHERME BOTELHO SILVA

OAB/MG n.º 194.793

LAÍS MARIA DINIZ

OAB/MG n.º 232.958

ALBINER AUGUSTO PEREIRA

OAB/MG n.º 137.920