



Câmara Municipal de Muniz Freire

Estado do Espírito Santo

PARECER TÉCNICO - JURÍDICO nº0100/2025

Assunto: Análise da Constitucionalidade, Legalidade e Implicações Financeiras do Projeto de Emenda à Lei Orgânica Nº 001/2025 do Município de Muniz Freire, com base em Fundamentos Doutrinários e Precedentes Jurisprudenciais.

Referência: Projeto de Emenda à Lei Orgânica Nº 001/2025

I. EMENTA

O presente parecer técnico-jurídico consolida a análise do Projeto de Emenda à Lei Orgânica Nº 001/2025 do Município de Muniz Freire, sob a ótica do Direito Constitucional, Financeiro e da jurisprudência pátria. Conclui-se pela **inconstitucionalidade material** do Art. 140-A, §1º, do Projeto, devido à adoção de base de cálculo para a aprovação das emendas parlamentares (Receita Corrente Líquida *prevista* no projeto do Executivo) divergente daquela prevista na Constituição Federal (Receita Corrente Líquida *realizada* no exercício anterior). Tal divergência viola o **Princípio da Simetria Constitucional**, a **Competência Legislativa Concorrente** da União para normas gerais de direito financeiro e orçamentário, e o **Princípio do Equilíbrio Orçamentário**, fundamental para a **Responsabilidade Fiscal**. A manutenção de tal dispositivo contraria a doutrina consagrada do Direito Financeiro e a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal (STF), bem como a decisão recente do Tribunal de Justiça do Espírito Santo (TJES) no caso de lei similar do Município de Itarana. **A aprovação da Emenda, em sua redação atual, acarretaria significativa insegurança jurídica e grave comprometimento da sustentabilidade financeira municipal.**





Câmara Municipal de Muniz Freire

Estado do Espírito Santo

II. INTRODUÇÃO

A presente manifestação técnico-jurídica tem por objetivo centralizar e aprofundar a análise da constitucionalidade e legalidade do Projeto de Emenda à Lei Orgânica Nº 001/2025 de Muniz Freire, cotejando suas disposições com os preceitos fundamentais da Constituição Federal de 1988, os princípios basilares do Direito Financeiro e a recente e relevante jurisprudência dos Tribunais brasileiros. O foco recai sobre os vícios de inconstitucionalidade e os graves entraves financeiros que a proposta, em sua redação atual, poderia impor à gestão orçamentária municipal.

III. DO OBJETO DA ANÁLISE

O Projeto de Emenda à Lei Orgânica Nº 001/2025 (PROJETO DE EMENDA A LEI ORGÂNICA Nº 001-2025) propõe a inclusão do Artigo 140-A na Lei Orgânica Municipal de Muniz Freire, visando instituir o orçamento impositivo em âmbito local. Suas principais disposições incluem:

1. A obrigatoriedade de execução orçamentária e financeira das programações incluídas por emendas individuais do Legislativo Municipal na Lei Orçamentária Anual (LOA) (Art. 140-A, *caput*).
2. A previsão, no Art. 140-A, §1º, de que as emendas individuais serão aprovadas até o limite de 2,0% da Receita Corrente Líquida (RCL) **prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo Municipal**, com divisão equitativa entre os parlamentares e destinação obrigatória de 1,0% para saúde ou educação.
3. A obrigatoriedade de execução, no Art. 140-A, §2º, de montante correspondente a 2,0% da RCL **realizada no exercício anterior**, devendo a execução ser equitativa.
4. A responsabilidade do Chefe do Poder Executivo Municipal pelo empenho das emendas, sob pena de rejeição de contas e outras sanções (Art. 140-A, §11 e Art. 141, XX).

2





Câmara Municipal de Muniz Freire

Estado do Espírito Santo

5. A previsão de impedimentos de ordem técnica insuperáveis como exceção à execução obrigatória (Art. 140-A, §6º).

IV. DA ANÁLISE JURÍDICA, CONSTITUCIONAL E DOUTRINÁRIA

A Constituição Federal de 1988 estabelece uma **rigorosa disciplina para a gestão orçamentária**, alicerçada em **princípios que visam à estabilidade fiscal e à responsabilidade na aplicação dos recursos públicos**. A instituição do orçamento impositivo municipal, embora legítima em tese, **deve conformar-se estritamente a essas balizas** constitucionais e aos postulados da doutrina do Direito Financeiro.

IV.1. Do Princípio da Simetria Constitucional: A Inflexível Observância do Modelo Federal

A doutrina do Direito Constitucional e Financeiro é unânime em defender que o **Princípio da Simetria Constitucional** exige que as Leis Orgânicas Municipais reproduzam os princípios e normas fundamentais da Constituição Federal. Ricardo Marcondes Martins, por exemplo, enfatiza que **"o princípio da simetria determina que os princípios magnos e os padrões estruturantes do Estado, segundo a disciplina da Constituição Federal, sejam tanto quanto possível objeto de reprodução"** (Martins, Ricardo Marcondes. *Direito Constitucional Tributário*. Malheiros, 2017). Essa reprodução é vital para a unidade do pacto federativo.

No que tange às emendas parlamentares impositivas, a Constituição Federal, em seu Art. 166, §§ 9º e 12, é categórica ao fixar a base de cálculo como a **Receita Corrente Líquida (RCL) realizada no exercício anterior ao do encaminhamento do projeto de lei orçamentária**. Ao adotar uma base de cálculo diversa – a **RCL prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo Municipal** (Art. 140-A, §1º do Projeto) –, a Emenda proposta viola diretamente esse princípio, **gerando uma assimetria inconstitucional** e uma ruptura na coesão do sistema orçamentário nacional.





Câmara Municipal de Muniz Freire

Estado do Espírito Santo

IV.2. Da Competência Legislativa Concorrente e dos Limites da Autonomia Municipal

A repartição de competências legislativas na Federação brasileira define os limites da autonomia dos entes. O Art. 24, I e II, da Constituição Federal confere competência **concorrente** à União, aos Estados e ao Distrito Federal para legislar sobre direito financeiro e orçamentário. No entanto, o §1º do mesmo artigo estabelece que "a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais".

A doutrina do Direito Financeiro, conforme ensinam autores como **Aliomar Baleeiro e Marcos Juruena Villela Souto**, define "normas gerais" como aquelas que traçam os lineamentos básicos e uniformes da matéria, garantindo a coesão do sistema. Aos Municípios, permite-se apenas suplementar essas normas gerais, adaptando-as às suas peculiaridades locais (CF, Art. 30, II), mas **jamaís contrariá-las**.

Ao instituir uma base de cálculo diferente da norma geral federal, o Projeto de Emenda de Muniz Freire age em contrariedade, configurando **usurpação de competência legislativa** e tornando o dispositivo inconstitucional.

IV.3. Do Princípio do Equilíbrio Orçamentário e da Responsabilidade Fiscal: A Fragilidade da "Receita Prevista"

O Direito Financeiro brasileiro é regido pelo **Princípio do Equilíbrio Orçamentário**, que, embora não imponha rigidez contábil absoluta, exige uma gestão fiscal responsável que evite o descontrole das finanças públicas. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) materializa esse princípio, estabelecendo limites e diretrizes para a gestão das receitas e despesas.

A distinção entre "**receita prevista**" (expectativa futura) e "**receita realizada**" (dado concreto do passado) é crucial na ciência financeira. Vincular despesas obrigatórias a uma mera previsão é, doutrinariamente, uma prática de alto risco fiscal. Como alertam os doutrinadores, basear o orçamento impositivo em uma "previsão" de receita fragiliza o controle financeiro, pois:





Câmara Municipal de Muniz Freire

Estado do Espírito Santo

- **Compromete a Flexibilidade Orçamentária:** Aumenta a rigidez do orçamento municipal, diminuindo a capacidade de adaptação do Executivo a variações econômicas ou demandas emergenciais, indo de encontro à doutrina da flexibilidade orçamentária.
- **Gera Risco de Desequilíbrio Fiscal:** Em caso de frustração das receitas previstas, o Município se verá legalmente obrigado a executar um montante de emendas sobre uma arrecadação inferior à esperada. Isso leva ao desequilíbrio das contas, podendo resultar em endividamento e comprometimento dos limites da LRF, violando o próprio Princípio do Equilíbrio Orçamentário.

IV.4. Dos Precedentes Jurisprudenciais que corroboram os Fundamentos Doutrinários sobre a matéria.

A inconstitucionalidade da base de cálculo proposta pelo Projeto de Muniz Freire encontra respaldo inequívoco na jurisprudência:

a) O Acórdão do TJES no Caso de Itarana no Processo N° 5000052-38.2025.8.08.0000), proferido pelo TJES em 24/07/2025, é um precedente direto. O TJES declarou inconstitucionais dispositivos da Lei Orgânica de Itarana (Art. 133-A) que utilizavam a "receita corrente líquida do projeto encaminhado pelo Executivo Municipal" como base. O Tribunal foi enfático ao afirmar:

"A Constituição Federal estabelece, nos §§ 9º e 12, do art. 166, que as emendas parlamentares impositivas devem ser calculadas com base na receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto de lei orçamentária, sendo inconstitucional a previsão municipal que utiliza como base a receita constante do projeto encaminhado pelo Executivo."

5





Câmara Municipal de Muniz Freire

Estado do Espírito Santo

b) Precedentes do Supremo Tribunal Federal (STF): A jurisprudência do STF corrobora essa compreensão, conforme seguintes precedentes:

EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 151, § 12, da Constituição do Estado de Sergipe, acrescentado pela Emenda Constitucional Estadual nº 53, de 10 de dezembro de 2020. **Emenda parlamentar impositiva. Vedação do cômputo de “restos a pagar” para o cumprimento da execução orçamentária e financeira obrigatória dos programas de trabalho incluídos no âmbito daquela unidade federativa.** Inconstitucionalidade. Competência da União para editar normas gerais de direito financeiro e orçamento (art. 24, incisos I e II, § 1º, da CF/88). Reserva de lei complementar federal para a edição de normas gerais sobre elaboração da lei orçamentária anual, gestão financeira e critérios para execução das programações de caráter obrigatório (art. 165, § 9º, da CF/88). Emendas Constitucionais nºs 86/15 e 100/19 e Lei Federal nº 4.320/64. Reprodução obrigatória. **Princípio da simetria. Precedentes.** Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. 1. **A Constituição Federal determina que é da União a competência para a edição de normas gerais de direito financeiro e orçamento (art. 24, incisos I e II), reservando aos estados e ao Distrito Federal o exercício de competência legislativa suplementar, de forma a adicionar situações específicas que somente podem ser observadas no âmbito local. Ademais, as normas gerais sobre elaboração da lei orçamentária anual, sobre gestão financeira e sobre critérios para a execução de programações de caráter obrigatório (como as emendas parlamentares impositivas) estão reservadas a lei complementar federal (arts. 163 e 165 da CF).** 2. A Emenda Constitucional nº 86, promulgada em 17 de março de 2015, originária da “PEC do Orçamento Impositivo”, passou a prever as chamadas emendas impositivas à Lei Orçamentária Anual (LOA) e representa uma exceção às emendas parlamentares autorizativas, tendo por escopo tornar obrigatória a execução das emendas parlamentares individuais (art. 166, § 11, da CF). 3. O constituinte sergipano, no intuito de garantir a execução total do orçamento impositivo no mesmo exercício financeiro da respectiva lei orçamentária, inovou ao impedir que se considere o cômputo de qualquer percentual de despesas inscritas em restos a pagar, para fins do cumprimento da execução orçamentária e financeira no âmbito do Estado de Sergipe (§ 12 do art. 151 da CE). In casu, ao atribuir às referidas emendas estaduais parlamentares impositivas vedação orçamentária não prevista na Constituição Federal (art. 166, § 17, da CF, alterado pela EC nº 126/22), o constituinte derivado decorrente extrapolou os limites de sua competência





Câmara Municipal de Muniz Freire

Estado do Espírito Santo

suplementar legislativa. **4. O Supremo Tribunal Federal tem entendido que normas da Constituição Federal sobre o processo legislativo das leis orçamentárias são de observância obrigatória pelas constituições dos estados.** Por conseguinte, as regras introduzidas à CF/88 por meio da edição das Emendas Constitucionais nº 86/15, nº 100/19 e nº 126/22 devem ser observadas pelo legislador estadual, por força do princípio da simetria. Precedentes. **5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, declarando-se a inconstitucionalidade formal do § 12 do art. 151 da Constituição do Estado de Sergipe, acrescentado pela Emenda Constitucional Estadual nº 53, de 10 de dezembro de 2020. (STF - ADI: 7060 SE, Relator.: DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 03/07/2023, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 02-08-2023 PUBLIC 03-08-2023)**

Direito constitucional e financeiro. **Ação direta de inconstitucionalidade. Normas estaduais que tratam de emendas parlamentares impositivas em matéria orçamentária.** 1. Ação direta de inconstitucionalidade contra dispositivos da Constituição do Estado de Roraima, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual (para o exercício de 2020) desse mesmo ente federado. As normas impugnadas estabelecem, em síntese, **limites para aprovação de emendas parlamentares impositivas em patamar diferente do imposto pelo art. 166, §§ 9º e 12, da CF/1988, com a redação dada pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019, e pelo art. 2º da EC nº 100/2019.** 2. Competência da União para editar normas gerais de direito financeiro (art. 24, I, e § 1º, da CF/1988). **Reserva de lei complementar federal para a edição de normas gerais sobre elaboração da lei orçamentária anual, gestão financeira e critérios para execução das programações de caráter obrigatório (art. 165, § 9º, da CF/1988).** 3. A figura das emendas parlamentares impositivas em matéria de orçamento público, tanto individuais como coletivas, foi introduzida no Estado de Roraima antes de sua previsão no plano federal, que só ocorreu com as ECs nº 86/2015 e 100/2019. Legislação estadual que dispôs em sentido contrário às normas gerais federais então existentes sobre o tema, o que não é admitido na seara das competências concorrentes. Inexistência de constitucionalidade superveniente no Direito brasileiro. 4. Não bastasse isso, apesar de a Constituição Federal ter passado a prever as emendas parlamentares impositivas em matéria orçamentária, fixou limites diferentes daqueles que haviam sido adotados pelo Estado de Roraima. As normas da CF/1988 sobre o processo legislativo das leis orçamentárias são de reprodução obrigatória pelo constituinte estadual.





Câmara Municipal de Muniz Freire

Estado do Espírito Santo

Aplicabilidade do princípio da simetria na espécie. Precedentes. 5. Ação parcialmente conhecida e, nessa parte, pedidos julgados procedentes, para declarar a inconstitucionalidade do art. 113, §§ 3º, 3º-A, 4º, 6º, 7º, 8º e 9º, da Constituição do Estado de Roraima, acrescidos pelas Emendas Constitucionais nº 41/2014 e nº 61/2019, e, por arrastamento, do art. 24, §§ 1º, 2º, 4º, 5º e 6º, da Lei nº 1.327/2019 (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e do art. 8º da Lei nº 1.371/2020 (Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2020), ambas do Estado de Roraima, mantidos os efeitos da cautelar no período em que vigeu. (STF - ADI: 6308 RR 0085720-45.2020.1 .00.0000, Relator.: ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 06/06/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 15/06/2022)

EMENTA: REFERENDO DE MEDIDA CAUTELAR PARCIALMENTE CONCEDIDA EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. DISPOSITIVOS QUE TRATAM DAS EMENDAS PARLAMENTARES AO ORÇAMENTO PÚBLICO. PRESENÇA DOS REQUISITOS AUTORIZADORES DA CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR. EXECUÇÃO DE EMENDAS IMPOSITIVAS. **NECESSIDADE DE ATENDIMENTO A CRITÉRIOS DE ORDEM TÉCNICA A SEREM VERIFICADOS PELO PODER EXECUTIVO. FUNÇÃO TÍPICA. OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA E DA TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO. PROBABILIDADE DO DIREITO. NORMAS ORÇAMENTÁRIAS JÁ EM VIGOR EXPRESSAM UM QUANTITATIVO EXPRESSIVO DE EMENDAS PARLAMENTARES DE EXECUÇÃO IMPOSITIVA. PERIGO DE DANO. DETERMINAÇÃO DE SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO DE EMENDAS IMPOSITIVAS ATÉ REGULAMENTAÇÃO DO PROCEDIMENTO DE VERIFICAÇÃO DO ATENDIMENTO DOS CRITÉRIOS DE ORDEM TÉCNICA PREVISTOS NA CONSTITUIÇÃO, NORMAS LEGAIS E REGULAMENTARES. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA.** 1. Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta em face de dispositivos constitucionais introduzidos pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015, nº 100/2019, nº 105/2019 e nº 126/2022, que alteraram substancialmente o regime orçamentário nacional. 2. Legitimidade ativa universal do partido político autor, que conta com representação no Congresso Nacional, na forma do art. 103, VIII, da Constituição Federal. Precedentes. 3. Presença dos requisitos suficientes à parcial concessão da medida cautelar para atribuição de interpretação conforme aos dispositivos impugnados. Probabilidade do direito verificada a partir da necessidade do estabelecimento de procedimento de verificação do atendimento dos critérios de ordem técnica para a execução das emendas impositivas, à luz da Constituição





Câmara Municipal de Muniz Freire

Estado do Espírito Santo

Federal, normas legais e regulamentares. Perigo na demora decorrente do fato de que as normas orçamentárias já em vigor exprimem um expressivo quantitativo de emendas parlamentares de execução impositiva. 4. **Não é compatível com a Constituição Federal a execução de emendas ao orçamento que não obedeçam a critérios técnicos de eficiência, transparência e rastreabilidade, de modo que fica impedida qualquer interpretação que confira caráter absoluto à impositividade de emendas parlamentares.** 5. É dever do Poder Executivo aferir, de modo motivado e transparente, se as emendas parlamentares estão aptas à execução, conforme requisitos técnicos constantes da Constituição Federal, normas legais e regulamentares. 6. **A execução das emendas parlamentares impositivas, quaisquer que sejam as modalidades existentes ou que venham a ser criadas, somente ocorrerá caso atendidos, de modo motivado, os requisitos, extraídos do texto da Constituição Federal e das normas infraconstitucionais aplicáveis, sem prejuízo de outras regras técnicas adicionalmente estabelecidas em níveis legal e infralegal,** conforme rol exemplificativo que se segue: a) Existência e apresentação prévia de plano de trabalho, a ser aprovado pela autoridade administrativa competente, verificando a compatibilidade do objeto com a finalidade da ação orçamentária, a consonância do objeto com o programa do órgão executor, a proporcionalidade do valor indicado e do cronograma de execução; b) Compatibilidade com a lei de diretrizes orçamentárias e com o plano plurianual; c) Efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, com eficiência, conforme planejamento e demonstração objetiva, implicando um poder-dever da autoridade administrativa acerca da análise de mérito; d) Cumprimento de regras de transparência e rastreabilidade que permitam o controle social do gasto público, com a identificação de origem exata da emenda parlamentar e destino das verbas, da fase inicial de votação até a execução do orçamento; e) **Obediência a todos os dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas.** 7. Sustada a execução de emendas impositivas até que os poderes Legislativo e Executivo, em diálogo institucional, regulem os novos procedimentos conforme a presente decisão, sem prejuízo de obras efetivamente já iniciadas e em andamento, conforme atestado pelos órgãos administrativos competentes, ou de ações para atendimento de calamidade pública formalmente declarada e reconhecida. 8. Medida cautelar referendada. (STF - ADI: 7697 DF, Relator.: Min. FLÁVIO DINO, Data de Julgamento: 19/08/2024, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 15-10-2024 PUBLIC 16-10-2024)





Câmara Municipal de Muniz Freire

Estado do Espírito Santo

IV.5. Da Separação de Poderes e o Equilíbrio Federativo

A manutenção da redação proposta no Art. 140-A, §1º, além de gerar conflito normativo, instaura um cenário de tensão na relação entre os Poderes Executivo e Legislativo municipal. A imposição de execução de valores baseados em previsões incertas, sob pena de rejeição de contas (Art. 140-A, §11), pode comprometer a autonomia administrativa do Executivo e forçar decisões orçamentárias temerárias, violando o delicado equilíbrio da separação de poderes no âmbito municipal.

V. DOS ENTRAVES FINANCEIROS DECORRENTES

A aprovação do Projeto de Emenda à Lei Orgânica Nº 001/2025 acarretaria graves entraves financeiros para o Município de Muniz Freire, conforme apontado pela doutrina financeira e a experiência jurídica:

1. **Exacerbada Rigidez Orçamentária:** Comprometimento de uma fatia significativa do orçamento municipal com despesas obrigatórias calculadas sobre uma base inflada, reduzindo a flexibilidade da gestão para alocar recursos em outras áreas prioritárias ou lidar com imprevistos. O montante de R\$ 2.161.000,00 estimado para 2025 já demonstra a materialidade do impacto (*PROJETO DE EMENDA A LEI ORGÂNICA Nº 001-2025*, que seria ainda maior se a base "prevista" fosse superior).
2. **Risco Imprudente de Desequilíbrio Fiscal:** A vinculação do gasto a uma "receita prevista" – que pode não se concretizar – expõe o Município a déficits orçamentários e à violação das metas fiscais, comprometendo a sustentabilidade financeira e as diretrizes da Lei de Responsabilidade Fiscal.
3. **Insegurança Jurídica e Administrativa:** A existência de uma norma municipal manifestamente inconstitucional abre margem para ações diretas de inconstitucionalidade, questionamentos por órgãos de controle (Tribunais de Contas, Ministério Público) e ações de improbidade, além de gerar instabilidade na relação entre os poderes.





Câmara Municipal de Muniz Freire

Estado do Espírito Santo

VI. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, e com base nos sólidos fundamentos do Direito Constitucional e Financeiro, bem como na jurisprudência pacífica, conclui-se que o Projeto de Emenda à Lei Orgânica Nº 001/2025, apresenta vício de **inconstitucionalidade material insanável**. E a sua eventual aprovação viola o **Princípio da Simetria Constitucional**, a **Competência Legislativa Concorrente da União e o Princípio do Equilíbrio Orçamentário**, expondo o Município de Muniz Freire a um alto e desnecessário risco de judicialização e a severos entraves financeiros.

POR TODAS ESSAS RAZÕES, ESSA ASSESSORIA JURÍDICA EMITE PARECER CONTRÁRIO AO PROJETO DE EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 001/2025.

É o parecer.

Muniz Freire/ES, 10 de setembro de 2025.

Dr. Valmir de Matos Justo

Procurador Jurídico da Câmara Municipal

Aquiles de Azevedo

Assessor de Apoio Jurídico

OAB/ES 14.834

