



Porto Alegre, 28 de novembro de 2025.

Informação nº 2856/2025

Interessado: Município de Três Passos/RS – Poder Legislativo.
Consulente: Cristina Käfer, Procuradora Jurídica.
Destinatário: Presidente da Câmara Municipal.
Consultores: Tiago Córdova e Júlio César Fucilini Pause.
Ementa: Análise da Proposta de Emenda à Lei Orgânica Municipal nº 2, de 19 de novembro de 2025 que dá nova redação ao regime das emendas parlamentares impositivas. Considerações.

Através de consulta registrada sob o nº 74.143/2025, é solicitado estudo opinativo acerca da Proposta de Emenda à Lei Orgânica Municipal nº 2, de 19 de novembro de 2025 que dá nova redação ao regime das emendas parlamentares impositivas.

Passamos a considerar.

1. Da competência municipal para legislar sobre a matéria.

A Constituição Federal (CF), em seu art. 30, I, confere aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local. A Lei Orgânica Municipal (LOM)¹, em seu art. 1º, ratifica essa autonomia, estabelecendo que o Município se organiza "autônomo em tudo que respeite a seu peculiar interesse", e em seu art. 4º, I, especifica a competência para "legislar sobre assuntos

¹ Disponível em <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-tres-passos-rs>, acessada em 28/11/2025.

de interesse local". Adicionalmente, o art. 4º, II, permite que o Município "suplemente a legislação Federal e Estadual no que couber".

A matéria orçamentária, incluindo a elaboração e execução do orçamento anual, do plano plurianual e das diretrizes orçamentárias, é de competência municipal, conforme art. 53, II, da LOM. A instituição de emendas parlamentares impositivas nos orçamentos municipais decorre diretamente da simetria com as normas estabelecidas pela Constituição Federal (art. 166, §§ 9º a 20), que preveem tal mecanismo para a União, e que são estendidas aos Estados e Municípios por força do princípio da simetria federativa, esse último, nos moldes do art. 29, *caput* da Constituição Federal. A adequação da Lei Orgânica Municipal às diretrizes federais sobre emendas impositivas é, portanto, um exercício legítimo e necessário da competência municipal suplementar e de interesse local.

2. Da iniciativa para a proposição.

A Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 2/2025 foi apresentada pelo Prefeito Municipal. A Lei Orgânica do Município estabelece, em seu art. 67, que pode ser emendada mediante proposta de um terço dos Vereadores (inciso I) ou pelo Prefeito (inciso III).

Portanto, a iniciativa do Prefeito Municipal para propor a emenda à Lei Orgânica encontra respaldo legal expresso no art. 67, III, da Lei Orgânica, sendo, portanto, formalmente legítima.

3. Do mérito.

A proposta visa modernizar e alinhar o regime das emendas parlamentares impositivas do Município às normas constitucionais federais. As principais alterações e adições são:

3.1 Revisão do Art. 120-A.

O artigo é reestruturado para definir as competências da Comissão de Orçamento e Finanças na apreciação dos projetos de lei orçamentária e de suas emendas, nos moldes do art. 166 da Constituição Federal.

3.2 Emendas Individuais Impositivas (art. 120-B).

Estabelece que as emendas individuais ao Projeto de Lei Orçamentária Anual serão aprovadas no limite de 1,2% da Receita Corrente Líquida, com 50% destinados a ações e serviços públicos de saúde. Este percentual para a saúde será computado para fins do art. 198 da Constituição Federal, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais. Tal medida fortalece o Poder Legislativo na alocação de recursos e garante um patamar mínimo de investimento em saúde.

Entretanto se identifica que a redação não especifica que receita corrente líquida será utilizada para o cálculo. De acordo com o art. 166, §9º da CF, se indica que a redação da proposta contemple a referência de que a receita corrente líquida será àquela do “exercício anterior ao do encaminhamento do projeto”.

3.3 Emendas de Bancada Impositivas (art. 120-C).

Introduz a obrigatoriedade de execução de emendas de bancada, cujo limite percentual e critérios de apresentação serão definidos anualmente pela Lei de Diretrizes Orçamentárias. Esta é uma inovação importante que distribui o poder de iniciativa orçamentária entre os grupos de parlamentares.

Convém alertarmos que o limite percentual máximo de execução das emendas de bancada, s.m.j., é critério a ser definido em Lei Orgânica, nos moldes do art. 166, §12 da CF.

3.4 Obrigatoriedade de Execução (art. 120-D).

Afirma a obrigatoriedade de execução orçamentária e financeira tanto das emendas individuais (no limite de 1,2% da receita corrente líquida do exercício anterior) quanto das emendas de bancada, observando os critérios de execução equitativa. A redação está em desacordo com o disposto no §11, do art. 166 da CF, que refere quanto a execução obrigatória das emendas individuais os critérios definidos no §9º, que, como já ressaltado no item 3.2., especifica que a receita corrente líquida a ser considerada para o cálculo é a do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto de lei orçamentária.

3.5 Impedimentos de Ordem Técnica (art. 120-E e 120-F).

Preveem exceções à obrigatoriedade de execução nos casos de "impedimento de ordem técnica". O art. 120-F detalha o rito para comunicação dos impedimentos pelo Executivo ao Legislativo, a possibilidade de remanejamento da programação de parlamentar ou bancada, e a efetivação por ato do Executivo (Decreto) caso o Legislativo não delibere projeto de lei com ajustes necessários para adequação dos remanejamentos. Esta cláusula é essencial para a flexibilidade orçamentária e para evitar a inviabilidade de projetos. O § 2º do art. 120-F permite considerar "restos a pagar" para cumprimento da execução financeira, até o limite de 0,6% da receita corrente líquida do exercício anterior. Porém, se indica que tal referência seja adequadamente direcionada às emendas individuais, em consonância com o art. 166, §17 da CF.

3.6 Execução Equitativa (art. 120-G).

Define a execução equitativa como aquela que observa "critérios objetivos e impessoais, assegurando tratamento igualitário às emendas apresentadas, independentemente da autoria". Este princípio é fundamental para a moralidade e impessoalidade na administração pública.

4. Da legística.

A Lei Complementar nº 95, de 26/02/1998, "Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona." A partir das premissas da LC nº 95/1998, verificamos que a Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 2/2025 busca, de modo geral, organizar e clarificar o texto normativo.

A metodologia de revisão de um artigo existente (art. 120-A) e a adição de novos artigos (120-B a 120-G) demonstram uma preocupação com a estruturação lógica e a clareza. Anteriormente, o art. 120-A da LOM já contava com diversos parágrafos (como §§ 6º a 15º) que tratavam das emendas orçamentárias, sendo resultado de emendas anteriores (nº 13/2023, nº 10/2021, nº 8/2017). A presente proposta, ao redefinir o art. 120-A para focar nas competências da Comissão e desdobrar as regras específicas das emendas impositivas em novos artigos (120-B a 120-G), contribui para a melhoria da legística.

A separação de temas como limites das emendas individuais (art. 120-B), emendas de bancada (art. 120-C), obrigatoriedade de execução (art. 120-D), impedimentos técnicos (art. 120-E e 120-F) e execução equitativa (art. 120-G) em artigos distintos, em vez de agrupar em parágrafos complexos sob um único artigo, confere maior clareza, precisão e facilita a consulta e aplicação da norma. A linguagem



Pause & Perin - Advogados Associados

Somar experiências para dividir conhecimentos

OAB/RS 7.512

empregada é técnica e direta, utilizando termos jurídicos de forma consistente, o que se alinha aos princípios de univocidade e concisão da LC 95/1998.

5. Da conclusão.

Ante todo o exposto, concluímos que a Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 2, de 19 de novembro de 2025, é juridicamente válida e passível de tramitação na Casa Legislativa, caso adotados os ajustes no texto indicados nesta Informação de modo a conferir simetria ao texto constitucional.

É como opinamos, de modo informativo para contribuir na análise do Poder Legislativo.

Documento assinado eletronicamente

Tiago Córdova

OAB/RS nº 71.570

Documento assinado eletronicamente

Júlio César Fucilini Pause

OAB/RS nº 47.013



Este é um documento eletrônico assinado digitalmente conforme o art. 1º, § 2º, inciso II, da Lei Federal nº 11.419/2006, de 19/12/2006. Para conferência do conteúdo, acesse, o endereço www.pauseperin.adv.br/verificador.php ou via QR Code e digite o número verificador: 454693234221165023

