



MUNICÍPIO DE VILHENA
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES
PROCURADORIA LEGISLATIVA
PARECER JURÍDICO Nº 068/2025



Processo Legislativo nº: 214/2025

Interessado: COSPAMATIC

Assunto: Constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei nº 7.265/2025, que dispõe sobre a Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2026.

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROJETO DE LEI QUE DISPÕE SOBRE A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL PARA O EXERCÍCIO DE 2026. AUSÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL OU MATERIAL. VÍCIO DE TÉCNICA LEGISLATIVA A SER SANADO. SUGESTÃO DE ADOÇÃO DE EMENDA DE REDAÇÃO PARA ADEQUAÇÃO DO TEXTO LEGISLATIVO DO ART. 14, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, DA PROPOSIÇÃO. PARECER FAVORÁVEL.

1.0) RELATÓRIO

1. A pedido do Vereador Presidente da CECTESAS, vieram os autos do Processo Legislativo nº 214/2025 para análise da legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei nº 7.265/2025 (fls. 02/330), de autoria do Chefe do Poder Executivo, que dispõe sobre a Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2026.

2. É o relatório.

2.0) FUNDAMENTAÇÃO

2.1) QUANTO À LEGALIDADE E CONSTITUCIONALIDADE

3. O Projeto de Lei nº 7.265/2025 (fls. 02/330), de autoria do Chefe do Poder Executivo, dispõe sobre a Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2026.

4. Para análise da legalidade e constitucionalidade da proposição legislativa, passo a verificar sua conformidade com o ordenamento constitucional e infraconstitucional em seus aspectos formais e materiais.

5. Em primeiro lugar, verifico que a proposição legislativa obedece ao disposto no artigo 84, XXIII, e 165, inciso III, da Constituição Federal, simetricamente reproduzidos no artigo 96, III e XIII, e 112, inciso III, da Lei Orgânica de Vilhena, que conferem ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa da propositura da Lei de Orçamentária Anual para o exercício fiscal.

6. Ademais, não verifico víncio de forma ou de conteúdo na proposição que viole preceitos constitucionais, a Lei de Finanças Públicas - Lei nº 4.320/1964 ou a Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar nº 101/2000.



MUNICÍPIO DE VILHENA
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES
PROCURADORIA LEGISLATIVA



2.2) QUANTO À TÉCNICA LEGISLATIVA

7. Contudo, analisando-se o texto legislativo do PL nº 7.265/2025, verifica-se que o *caput* e o parágrafo único do artigo 14 da proposição em exame trazem redações inadequadas do ponto de vista da técnica legislativa e merecem atenção e alterações.
8. O *caput* do artigo 14 expressa que:

"Art. 14. As emendas parlamentares, sejam elas aditivas, aglutinativas, impositivas, modificativas, supressivas, que alterem o orçamento, após aprovadas, modificam e integram o projeto de lei orçamentária anual e, se sancionadas, são parte integrante da Lei Orçamentária Anual."

9. A redação deste dispositivo é pleonástica, porquanto toda emenda é, por natureza, uma proposição legislativa e, se aprovada, altera e incorpora-se ao texto legislativo, tornando-se ela própria a lei.

10. Já o parágrafo único do artigo em comento apresenta um texto com graves falhas de clareza, fazendo remissão genérica à aplicabilidade da Lei Complementar nº 210/2024 - LC 210/2024 e, ainda, à "decisão cautelar proferida pelo Supremo Tribunal Federal na Ação de descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF 854" sem especificar qual decisão deve ser aplicada dentre as várias proferidas naquela ação constitucional.

11. Tal redação contraria o disposto no artigo 11, inciso I, alínea "I", itens 1, 2 e 4, da Lei Complementar nº 95/1998, que trata das regras de redação do texto legislativo para obtenção de clareza, em especial quanto às remissões a outros textos legislativos, conforme cito a seguir:

Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, e observarão o seguinte:

I - para obtenção da clareza:

(…)

I) quanto às remissões:

1. não fazer remissões desnecessárias a outros atos normativos;
2. não fazer remissões encadeadas;
3. não fazer remissões a atos normativos hierarquicamente inferiores;
4. indicar, expressamente, o dispositivo objeto de remissão, por meio do emprego da abreviatura "art.", seguida do número correspondente, ordinal ou cardinal;

(…)

12. Assim sendo, entendo que se faz necessário recomendar à Comissão consultante, à Comissão de Finanças e Orçamento, ou à Comissão de Constituição, Justiça e Redação - CCJR, que proponha emenda modificativa do texto do parágrafo único do artigo 14, a fim de adequá-lo às regras previstas na LC 95/98, evitando-se confusões na sua aplicabilidade e na sua compreensão pelo leitor. Para tanto, considerando a finalidade do texto originalmente proposto, passo a examinar o contexto fático e normativo que deram causa à LC 210/2024 e às decisões proferidas pelo STF na ADPF 854.



MUNICÍPIO DE VILHENA
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES
PROCURADORIA LEGISLATIVA



13. A LC 210/2024 foi estabelecida para atender às decisões do Supremo Tribunal Federal proferidas na ADPF 854 quanto às graves violações aos princípios da transparência e publicidade de parte das emendas parlamentares apresentadas pelo Congresso Nacional ao orçamento da União, em especial aquelas que ficaram popularmente conhecidas com "emendas pix".

14. No orçamento federal há três espécies de emenda de iniciativa parlamentar que visam transferir recursos do orçamento da União para finalidades e beneficiários indicados pelos congressistas:

i) as "emendas individuais", previstas no § 9º do artigo 166-A da Constituição Federal, que são aquelas elaboradas e apresentadas por parlamentares;

ii) as "emendas de bancada estadual", previstas no § 12 do artigo 166 da CF, que dizem respeito à destinação de "recursos a projetos e ações estruturantes para a unidade da Federação representada pela bancada"; e

iii) as "emendas de Comissão", que foram regulamentadas no artigo 4º da LC 210/2024, e se referem à destinação de recursos a "ações orçamentárias de interesse nacional ou regional" por emenda ao orçamento de iniciativa das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional.

15. Já em relação à forma de transferência dos recursos aos beneficiários indicados nas emendas parlamentares, a Emenda Constitucional nº 105, de 2019, estabeleceu duas modalidades:

i) as *transferências especiais*, previstas no artigo 166-A, inciso I, da Constituição Federal, pela qual os valores são repassados ao ente sem identificação da programação específica em seu orçamento ou mesmo de celebração de convênio ou de instrumento congênere com o beneficiário; e

ii) as *transferências com finalidade definida*, previstas no artigo 166-A, inciso II, da Constituição Federal, as quais, conforme dispõe o § 4º, incisos I e II, do artigo 166-A, se referem à transferência de recursos "vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar" e "aplicados nas áreas de competência constitucional da União".

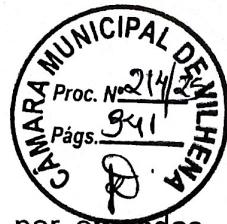
16. Ao se analisar as duas modalidades de transferências de recursos, é possível perceber que a modalidade de transferência com finalidade definida permite a rastreabilidade dos recursos públicos para fins de fiscalização de sua aplicação, pois cada emenda já traz consigo a identificação do autor e do beneficiário dos recursos e a finalidade da destinação.

17. O mesmo, porém, não se podia dizer das transferências realizadas na modalidade especial, que dificultavam ou impediam a identificação do autor da emenda, do beneficiário, da destinação final e da forma de aplicação dos recursos. Dada a facilidade e agilidade com que os recursos do orçamento da União eram transferidos aos Estados ou Municípios, essa modalidade de transferência de recursos ficou popularmente conhecida "emendas pix".

18. Diante dessa problemática, o Supremo Tribunal Federal, na ADPF nº 854, de relatoria do Ministro Flávio Dino, em Decisão Liminar proferida pelo Ministro Relator no dia 05/11/2021, e referendada pelo Plenário do STF em 11/11/2021, determinou a



MUNICÍPIO DE VILHENA
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES
PROCURADORIA LEGISLATIVA



adoção de diversas medidas em relação às destinações de recursos por emendas parlamentares individuais na modalidade de transferência especial, a fim de se dar transparência e publicidade à destinação e aplicação dos recursos públicos.

19. O Plenário do STF, por sua vez, decidiu a ADPF nº 854 em 19/12/2022, juntamente com as ADPFs nº 850, 851 e 1.014, declarando a inconstitucionalidade do então denominado “orçamento secreto”, “consistentes no uso indevido das emendas do Relator-Geral do orçamento para efeito de inclusão de novas despesas públicas ou programações no projeto de lei orçamentária anual da União”. Ademais, determinou a adoção de diversas medidas capazes de garantir a transparência e a rastreabilidade dos recursos transferidos via emendas parlamentares federais, em especial aquelas conhecidas como RP-9 nos orçamentos de 2020 e 2021.

20. Após as referidas decisões, foram realizadas diversas audiências com representantes do Congresso Nacional, órgãos de controle e Poder Executivo Federal, bem como foram proferidas novas decisões que estabeleceram a obrigatoriedade de adoção, pelo governo federal, de ferramentas capazes de garantir publicidade e transparência às emendas que adotassem a modalidade de transferência de recursos por transferência especial. E das diversas determinações emanadas do Supremo Tribunal Federal surgiu, destaco, a plataforma “Transferegov”¹, que permite uma consulta rápida e fácil de cada uma das emendas parlamentares realizadas no orçamento da União.

21. A ferramenta é bastante similar ao Portal da Transparência do Governo Federal, porém voltada especialmente para a transparência das emendas parlamentares e da transferência de recursos fundo a fundo.

22. Contudo, em manifestação mais recente, o Ministro Relator da ADPF nº 854 proferiu nova decisão cautelar, no dia 23 de outubro de 2025, e cujo inteiro teor faço anexo a este parecer, em virtude de que, apesar dos diversos avanços realizados na consecução de uma transparência ampla da destinação e aplicação dos recursos federais por meio de emendas parlamentares, em especial às chamadas “emendas pix”, foi identificado que pelo menos dois terços dos Municípios brasileiros não possuem ferramentas que permitam o cumprimento dos princípios da transparência e da publicidade das emendas realizadas em seu orçamento. Diante disso, com base no que dispõe o artigo 163-A, da Constituição Federal, assim determinou:

“I - Notifiquem-se os Tribunais de Contas dos Estados, do DF e dos Municípios, os Ministérios Públicos de Contas e as Procuradorias-Gerais de Justiça dos Estados-membros e do DF para que, no âmbito de suas respectivas competências constitucionais e legais, adotem as providências necessárias à fiscalização e promoção da adequada conformidade dos processos legislativos orçamentários e da execução das emendas parlamentares estaduais, distritais e municipais ao modelo federal de transparência e rastreabilidade, assegurando sua plena observância a partir de 1º de janeiro de 2026;”

23. Assim sendo, está a cargo dos Tribunais de Contas fiscalizar orientar os Municípios quanto à adoção de medidas similares à do governo federal que permitam a transparência e a rastreabilidade dos recursos transferidos via emendas parlamentares.

24. Toda essa contextualização é necessária para que se possa sugerir a adoção de um texto legislativo capaz de cumprir a finalidade pretendida pela redação originalmente proposta do artigo 14, parágrafo único, do PL 7.265/2025. Feito isso,

¹ <https://portal.transferegov.sistema.gov.br/portal/home>



MUNICÍPIO DE VILHENA
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES
PROCURADORIA LEGISLATIVA



passo a analisar as emendas parlamentares aprovadas no âmbito do orçamento do Município de Vilhena e a atual situação dos mecanismos de transparência e rastreabilidade adotados.

25. Em primeiro lugar, anoto que, das três modalidades de emendas previstas para o orçamento federal, somente as emendas individuais são previstas para o orçamento municipal, conforme se infere do artigo 114 da Lei Orgânica de Vilhena.

26. Ainda, todos os recursos transferidos a entidades ou órgãos por emendas de iniciativa parlamentar ao orçamento municipal o são na modalidade de *destinação específica*, sempre se apresentando, no próprio projeto de emenda, todas as seguintes informações, que ficam arquivadas e disponíveis ao público no bojo do processo legislativo:

- a) identificação do autor da emenda;
- b) identificação do destinatário;
- c) o valor dos recursos destinados;
- d) a finalidade de sua aplicação, com explicação clara e detalhada;
- e) a origem do recurso, que, nos projetos de lei orçamentária mais recentes já é prevista pelo próprio Poder Executivo sob a rubrica de "Reserva Parlamentar", com indicação do valor e a observância do limite previsto na Lei Orgânica; e
- f) o elemento contábil de destino.

27. Uma vez que a transferência dos recursos se dá na modalidade de *destinação específica* o recebimento dos recursos pelos beneficiários se submetem a apresentação e aprovação de plano de trabalho, cadastro perante os Conselhos Municipais, celebração de convênio ou instrumento congênere, prestação de contas da aplicação dos recursos segundo o plano de trabalho, além de fiscalização constante de órgãos da Prefeitura e demais órgãos de controle.

28. Por fim, todas as emendas aprovadas por este Poder Legislativo já estão sendo informadas em espaço próprio do Portal da Transparência do Município para divulgação ao público de todas as suas informações, como se pode verificar do seguinte endereço

eletrônico: <https://transparencia.vilhena.ro.gov.br/portaltransparencia/1/emendas-parlamentares>.

29. Contudo, em acesso realizado ao Portal da Transparência nesta data, verifiquei a ausência de diversas informações relativas à identificação do objeto, destinatário e execução das emendas parlamentares. Esta falha de publicidade se atribui inequivocamente ao Poder Executivo, ao qual compete a gestão e alimentação dos dados do Portal da Transparência do Município. Esta Câmara, porém, tem o dever de exercer maior fiscalização, razão pela qual sugiro também, neste parecer, que, com base no artigo 126 do Regimento Interno desta Câmara, sejam requeridos ao Poder Executivo esclarecimentos quanto à disponibilização das informações relativas às emendas impositivas, bem como a tomada de providências a fim de se garantir sua adequada transparência e publicidade.

30. Assim sendo, embora com falhas na disponibilização de informações no Portal da Transparência, é preciso consignar que o Município de Vilhena já possui as ferramentas hábeis a garantir a publicidade e a transparência das emendas de iniciativa parlamentar ao orçamento, em simetria com o sistema adotado em âmbito federal, e, ademais, por não se adotar a modalidade de transferência especial de



MUNICÍPIO DE VILHENA
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES
PROCURADORIA LEGISLATIVA



recursos, não se pode apontar qualquer ausência de rastreabilidade destes.

31. Diante do exposto, retomando-se o raciocínio quanto aos vícios de técnica legislativa do parágrafo único do artigo 14 do projeto de lei em exame, o texto apresenta grave falta de clareza, capaz de gerar séria confusão quanto ao seu sentido e aplicabilidade ao não trazer especificamente quais dispositivos da LC 210/2024 seriam aplicáveis.

32. Ademais, o texto legislativo também fez menção genérica à "decisão cautelar" proferida na ADPF 854, mas sem indicar especificamente de qual decisão proferida naquele processo constitucional se trataria, nem mesmo quais disposições decisórias deveriam ser aplicadas às emendas parlamentares locais, que já observam as regras de transparência e publicidade exigidas para as transferências de recursos pela modalidade de destinação específica.

33. E basta examinar o artigo 6º a 8º da LC 210/2024, que trata das regras relativas à transparência na elaboração de emendas individuais, para se constatar que as disposições ali contidas dizem respeito às emendas individuais de transferências de recursos pela modalidade especial, previstas no inciso I do artigo 166 da Constituição Federal, as quais, por sua falta de clareza quanto à origem, destino e finalidade, exigiram a manifestação da Suprema Corte para garantia de transparência e rastreabilidade.

34. Assim sendo, por todo o exposto, sugiro à Comissão consultante, ou a outra Comissão Permanente competente, a elaboração e apresentação de emenda de redação ao *caput* e ao parágrafo único do artigo 14 do PL nº 7.265/2025, conforme texto sugerido em anexo a este parecer, a fim de estabelecer com precisão quais as informações e documentos relativos às emendas parlamentares ao orçamento municipal devem ser disponibilizadas à consulta pública, em atenção às decisões do Supremo Tribunal Federal.

35. Ressalto, por fim, que a questão da transparência das emendas individuais de iniciativa parlamentar ao orçamento ainda está sob monitoramento do STF, podendo ser proferidas novas decisões com novas regras que deverão ser automaticamente observadas pelos entes. Ainda, aguarda-se dos Tribunais de Contas, a quem se dirigiu a decisão do STF, maiores orientações sobre o cumprimento dos comandos proferidos pela Suprema Corte.

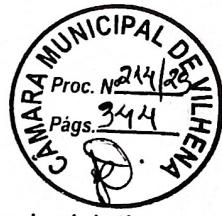
3.0) CONCLUSÃO

36. Por todo o exposto e com base nos fundamentos jurídicos retomencionados, **DOU PARECER FAVORÁVEL** à legalidade e constitucionalidade do PL 7.265/2025, com as seguintes sugestões:

- a) que, com base no artigo 126 do Regimento Interno desta Câmara, sejam requeridos ao Poder Executivo esclarecimentos quanto à disponibilização das informações relativas às emendas impositivas no Portal da Transparência do Município, bem como a tomada de providências a fim de que este seja alimentado com os dados das emendas impositivas, a fim de se garantir cumprimento aos princípios constitucionais da publicidade e transparência;
- b) a elaboração e apresentação de emenda modificativa do texto do artigo 14



MUNICÍPIO DE VILHENA
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES
PROCURADORIA LEGISLATIVA



deste projeto de lei, razão pela qual, apresento a sugestão de texto legislativo anexa a este.

37. É o parecer.

Vilhena/RO, 1º de dezembro de 2025.


EDUARDO CAMPAGNOLO HARTMANN
PROCURADOR