

## **PARECER JURÍDICO**

CÂMARA MUNICIPAL DE ITURAMA -  
DIREITO CONSTITUCIONAL E  
ADMINISTRATIVO – PROJETO DE LEI DE  
INICIATIVA PARLAMENTAR – RESERVA DE  
DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA PARA  
RESCISÕES DE CONTRATOS TEMPORÁRIOS  
– VÍCIO DE INICIATIVA – VIOLAÇÃO AO  
ART. 165 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E  
ART. 50, IV, DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL –  
INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

1

### **I – DO RELATÓRIO**

A Câmara Municipal de Iturama/MG, por intermédio de sua Procuradoria Geral, solicitou manifestação jurídica acerca da constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei nº xx, de 2025, de autoria do Vereador Dr. Cristian Oliveira Santos, protocolado em 10 de setembro de 2025.

O projeto, que "Dispõe sobre a reserva de dotação orçamentária específica para o pagamento de rescisões contratuais de servidores temporários e dá outras providências", possui a seguinte redação:

PROJETO DE LEI Nº \_\_\_, DE 2025.

"Dispõe sobre a reserva de dotação orçamentária específica para o pagamento de rescisões contratuais de servidores temporários e dá outras providências"

A CÂMARA MUNICIPAL DE ITURAMA DECRETA:

Art. 1º Fica o Poder Executivo obrigado a incluir na Lei Orçamentária Anual (LOA) dotação específica destinada à cobertura de despesas com o pagamento de rescisões de contratos temporários firmados com base na legislação vigente.

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - Rescisão contratual: o término do vínculo estabelecido entre a Administração Pública e o contratado temporário, com base no regime especial previsto no art. 37, IX, da Constituição Federal;

II - Dotação específica: os recursos financeiros previstos no orçamento para o pagamento de verbas rescisórias, incluindo saldo de salários, férias proporcionais, 13º salário proporcional e demais encargos decorrentes da rescisão.

Art. 3º A reserva orçamentária de que trata esta Lei deverá ser prevista na LOA e discriminada na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e no Plano Plurianual (PPA), conforme segue:

I - O montante reservado deverá ser estimado com base no histórico de contratações temporárias e nas rescisões previstas para o exercício correspondente;

II - A alocação dos recursos deverá observar os limites e condicionantes impostos pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Art. 4º A execução orçamentária das dotações previstas nesta Lei será acompanhada e fiscalizada pelo órgão competente, que deverá apresentar relatórios trimestrais ao Legislativo.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir do primeiro exercício financeiro subsequente à sua vigência.

Iturama/MG, 10 de setembro de 2025.

DR CRISTIAN OLIVEIRA SANTOS  
VEREADOR

O projeto de lei encontra-se acompanhado de justificativa apresentada pelo autor.

É o relatório.

## II – DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Preliminarmente, ressalta-se que o escopo deste parecer jurídico é orientar e/ou esclarecer o(a) gestor(a) público(a)/órgão assessorado quanto às exigências legais para a prática de determinado ato administrativo sob o aspecto jurídico-formal, possuindo caráter

opinativo não vinculante<sup>1</sup>. Para isso, utilizam-se como base os fundamentos jurídicos consolidados em legislações e jurisprudências vigentes no momento de sua confecção, considerando, exclusivamente, os documentos encaminhados na consulta até a presente data.

Cumprе esclarecer, ainda, que a análise ora empreendida se limita aos aspectos formais de constitucionalidade e legalidade da proposição legislativa, especialmente no que concerne à observância das regras de competência e iniciativa legislativa estabelecidas na Constituição Federal de 1988 e na Lei Orgânica Municipal.

A Constituição Federal de 1988 estabelece, de forma expressa, a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo em matéria orçamentária:

**Art. 165.** Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

Trata-se de norma de observância obrigatória pelos entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), em razão do princípio da simetria constitucional, consagrado no art. 29 da Carta Magna.

A competência privativa estabelecida no art. 165 da Constituição Federal constitui elemento nuclear do sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*) que caracteriza o regime democrático brasileiro, assegurando ao Chefe do Poder Executivo a prerrogativa de conduzir o planejamento orçamentário e a execução das políticas públicas governamentais, sem ingerências indevidas de outros Poderes.

<sup>1</sup> Sobre o tema destacamos os seguintes julgados do Supremo Tribunal Federal: Mandado de Segurança (MS) 24.073/DF, Mandado de Segurança (MS) 24.631/DF, Habeas Corpus (HC) 171.576 e Mandado de Segurança (MS) 24.584/DF.

A Lei Orgânica do Município de Iturama reproduziu fielmente esse comando constitucional:

Art. 50. São de iniciativa exclusiva do Prefeito, as leis que disponham sobre:  
I – criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;  
II – servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;  
III – criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e Órgãos da Administração Pública;  
**IV – matéria orçamentária, e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios e subvenções;**  
V – matéria Tributária (grifo nosso)

No caso vertente, a análise detida do conteúdo do Projeto de Lei nº xx/2025 revela sua natureza eminentemente orçamentária, configurando ingerência direta e indevida do Poder Legislativo em matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

4

Esta conclusão fundamenta-se nos seguintes aspectos objetivos da proposição:

a) **Determinação de inclusão obrigatória de dotação específica na LOA:** O art. 1º do projeto estabelece comando imperativo ao Poder Executivo, retirando-lhe a prerrogativa constitucional de definir, de forma discricionária e técnica, a estrutura orçamentária do Município. Ao determinar que o Executivo "fica obrigado" a incluir determinada dotação na LOA, o projeto legislativo transfere à Câmara de Vereadores a decisão sobre a alocação de recursos públicos, subvertendo a lógica constitucional da separação de Poderes e do sistema orçamentário brasileiro.

b) **Vinculação de recursos orçamentários a finalidade predeterminada:** O projeto determina que recursos orçamentários sejam destinados, de forma vinculada e obrigatória, ao pagamento de rescisões de contratos temporários. Esta vinculação representa limitação severa à discricionariedade alocativa do gestor público, impedindo-o de realizar

escolhas estratégicas quanto à destinação de recursos de acordo com as prioridades governamentais e as demandas sociais mais prementes.

c) **Interferência direta no planejamento orçamentário plurianual:** O art. 3º do projeto exige que a reserva orçamentária conste não apenas na LOA, mas também na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e no Plano Plurianual (PPA), instrumentos que integram o sistema orçamentário nacional estabelecido no art. 165 da Constituição Federal. Esta exigência representa interferência ainda mais profunda na prerrogativa do Executivo, pois não se limita ao orçamento anual, estendendo-se ao planejamento de médio prazo (PPA, com vigência de quatro anos) e às diretrizes que orientam a elaboração orçamentária (LDO). Tal interferência compromete a coerência e a unidade do planejamento governamental, violando a lógica constitucional que atribui ao Chefe do Executivo a condução das políticas públicas de forma integrada e harmônica.

d) **Criação de obrigação de gasto futuro com impacto fiscal:** O projeto cria obrigação de gasto público futuro, com impacto direto nas finanças municipais e na gestão fiscal do ente. Embora o inciso II do art. 3º faça referência à observância dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), tal menção não afasta o vício de iniciativa, uma vez que a obrigação de despesa já está criada pelo próprio projeto, independentemente da análise de compatibilidade com a LRF. A criação de despesas obrigatórias de caráter continuado encontra-se submetida a requisitos específicos estabelecidos nos arts. 16 e 17 da LRF, os quais devem ser demonstrados pelo Poder que detém a iniciativa legislativa competente, mediante apresentação de estimativa de impacto orçamentário-financeiro e declaração de compatibilidade com as normas fiscais vigentes.

e) A elaboração da proposta orçamentária constitui ato típico de gestão administrativa e planejamento governamental, cujas escolhas alocativas decorrem da análise de múltiplas variáveis técnicas, políticas, econômicas e sociais. Compete ao Chefe do Poder Executivo, no exercício de sua função constitucional, identificar as prioridades da

administração pública municipal, quantificar as necessidades de recursos para cada área de atuação governamental, compatibilizar as demandas sociais com as limitações orçamentárias e estabelecer metas fiscais compatíveis com a capacidade financeira do ente.

Assim, o Projeto de Lei nº xx/2025, ao impor a inclusão de dotação específica na LOA, na LDO e no PPA, usurpa competência constitucional indelegável do Prefeito Municipal, violando o princípio da separação e harmonia entre os Poderes, consagrado no art. 2º da Constituição Federal de 1988, segundo o qual "são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário".

A usurpação de competência constitucional configura vício formal insanável, que contamina a proposição legislativa desde sua origem, impedindo sua tramitação regular e, caso aprovada, ensejando a declaração de inconstitucionalidade por vício de iniciativa.

O Supremo Tribunal Federal pacificou o entendimento de que projetos de lei de iniciativa parlamentar que interfiram na elaboração orçamentária são inconstitucionais por vício formal:

É inconstitucional lei de iniciativa parlamentar que preveja que o Poder Executivo deverá destinar às Secretarias de Cultura e de Segurança Pública os recursos necessários para a realização de um evento anual de música.

**O STF entendeu que a referida lei é inconstitucional por vício de iniciativa. Isso porque a lei impõe obrigações aos órgãos públicos (serviços públicos), além de interferir no orçamento do Poder Executivo, matérias que somente poderiam ser disciplinadas em lei de iniciativa do Governador do Estado, nos termos do art. 61, § 1º, II, "b" e art. 165, III, da CF/88. STF. Plenário. ADI 4180/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 11/9/2014 (Info 758). (grifo nosso)**

A *ratio decidendi* do precedente acima transcrito aplica-se ao caso concreto, uma vez que o Projeto de Lei nº xx/2025 não apenas sugere ou recomenda a inclusão de determinada dotação orçamentária, mas impõe obrigação ao Poder Executivo, determinando

6

a reserva de recursos para finalidade específica, o que caracteriza, inequivocamente, interferência indevida em matéria de iniciativa privativa do Chefe do Executivo.

No âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, a jurisprudência é pacífica no sentido de reconhecer a inconstitucionalidade de normas que, mediante iniciativa parlamentar, interfiram na elaboração orçamentária ou na gestão administrativa do Poder Executivo Municipal. Nesse sentido, merece destaque o seguinte julgado:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ART. 8º, DA LEI MUNICIPAL N.º 3.680/2015 - MUNICÍPIO DE LAGOA SANTA - LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO - EMENDA REALIZADA PELA CÂMARA MUNICIPAL - IMPERTINÊNCIA DO TEMA - OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. - É admitida a apresentação de emendas pelo Poder Legislativo nos projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo, desde que haja pertinência entre os temas. - Assim, é inconstitucional o artigo de lei acrescentado, por intermédio de emenda parlamentar, no Projeto de Lei Orçamentária Anual, apresentado pelo Prefeito, que com ele não guarda qualquer compatibilidade. - **Inconstitucionalidade que se apresenta também em razão da ofensa ao princípio da separação dos poderes, quando a matéria trazida no dispositivo legal possui relação com a autonomia administrativa do Poder Executivo Municipal.** (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.15.018005-7/000, Relator(a): Des.(a) Versiani Penna, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 09/03/2016, publicação da súmula em 18/03/2016)

O precedente do TJMG é elucidativo ao demonstrar que mesmo emendas parlamentares a projetos de lei orçamentária de iniciativa do Executivo são passíveis de controle de constitucionalidade quando impertinentes ao tema ou quando ofendem a separação de Poderes.

Com maior razão, portanto, deve ser reconhecida a inconstitucionalidade de projeto de lei de iniciativa parlamentar que invade competência privativa do Chefe do Executivo em matéria orçamentária.

Não obstante o reconhecimento da inconstitucionalidade formal do projeto de lei ora analisado, impõe-se registrar que o art. 4º da proposição, que prevê o acompanhamento e a fiscalização da execução orçamentária pelo órgão competente, com apresentação de relatórios trimestrais ao Legislativo, representa, em tese, exercício legítimo da função fiscalizadora parlamentar, consagrada no art. 31 da Constituição Federal e nos arts. 70 e 71 da Carta Magna.

A Constituição Federal atribui ao Poder Legislativo, com auxílio dos Tribunais de Contas, a função de fiscalizar as contas públicas, a execução orçamentária e a aplicação de recursos públicos, constituindo prerrogativa inerente ao sistema de freios e contrapesos que caracteriza o Estado Democrático de Direito.

Referida função fiscalizadora, contudo, não se confunde com a prerrogativa de definir, prévia e vinculadamente, o conteúdo das leis orçamentárias nem de determinar a alocação de recursos públicos, competências estas que são privativas do Chefe do Poder Executivo.

O Poder Legislativo Municipal possui amplos instrumentos de fiscalização e controle da gestão pública, incluindo a análise e o julgamento das contas do Prefeito (art. 31, §2º, CF/88), a convocação de Secretários Municipais para prestar informações (art. 29, VII, CF/88), a constituição de comissões parlamentares de inquérito (art. 29, XI, CF/88) e a solicitação de informações sobre atos da administração pública (art. 31, §3º, CF/88). O exercício dessas prerrogativas, todavia, deve ser compatibilizado com o respeito às competências constitucionalmente atribuídas ao Poder Executivo, especialmente em matéria orçamentária e de gestão administrativa.

Assim, embora o art. 4º do projeto de lei, isoladamente considerado, não configure, em princípio, vício de constitucionalidade, sua inserção em proposição legislativa

8

6

que padece de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa contamina todo o projeto, impedindo sua aprovação e promulgação.

### III – DA CONCLUSÃO

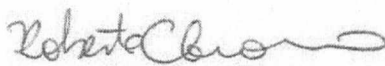
Dessa forma, diante dos argumentos acima expostos, **OPINA** esta Assessoria Jurídica Especializada, **PELA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL** do Projeto de Lei nº xx/2025, em razão de vício de iniciativa, por violação aos seguintes dispositivos: art. 2º da Constituição Federal (Separação de Poderes); art. 165, I, II e III da Constituição Federal (Iniciativa privativa em matéria orçamentária); e art. 50, IV da Lei Orgânica do Município de Iturama/MG.

O projeto de lei, ao determinar a inclusão obrigatória de dotação específica na Lei Orçamentária Anual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Plano Plurianual, usurpa competência constitucional indelegável do Chefe do Poder Executivo, interferindo indevidamente no planejamento orçamentário, na gestão administrativa e na alocação discricionária de recursos públicos, prerrogativas estas que constituem o núcleo essencial da função executiva no sistema constitucional brasileiro.

Este é o parecer, s.m.j.

De Uberlândia/MG para Iturama/MG, 21 de outubro de 2025.

**Daniel Ricardo Davi Sousa**  
OAB/MG 94.229

  
**Roberta Catarina Giacomo**  
OAB/MG 120.513

**Haiala Alberto Oliveira**  
OAB/MG 98.420

**Iris Cristina F. Vieira Bernardes**  
OAB/MG 140.037

9

Paula Fernandes Moreira  
OAB/MG 154.392

  
Natalia Vieira Silva  
OAB/MG 174.230