

PARECER N. 289/2025

CONSULTA N. 02/2025

ASSUNTO: Consulta sobre a aplicabilidade do art. 119 e seu § 1º, do Regimento Interno, às leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) e apresentação de emendas.

**CONSULTA. PROCESSO LEGISLATIVO
ORÇAMENTÁRIO. PLANO PLURIANUAL
(PPA), LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS
(LDO) E LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA).
EMENDAS PARLAMENTARES.
INTERPRETAÇÃO DO ART. 119 DO
REGIMENTO INTERNO.**

1. O prazo de 10 (dez) dias para oferecimento de emendas às leis orçamentárias (§ 1º do art. 119 do Regimento Interno) é peremptório para a fase inicial de instrução, em observância ao princípio da especialidade. Contudo, este prazo não exclui o oferecimento de emendas em Plenário durante os debates ou por subscrição da maioria absoluta dos Vereadores (*caput*). Tais emendas, em regra, demandam remessa à Comissão de Orçamento, Finanças e Tributação para parecer técnico, mesmo em prazo exíguo, ou, excepcionalmente, a dispensa do parecer (art. 71 do Regimento Interno) em regime de urgência, para garantir análise técnica e publicidade.

2. A deliberação final em Plenário, sobre o projeto e as emendas, exige quórum de maioria absoluta.

3. Sugere-se a criação de precedente regimental (art. 228) para formalizar esta interpretação histórica.

1. RELATÓRIO

Trata-se parecer sobre a Consulta n. 02/2025, formulada pela Mesa Diretora desta Casa Legislativa, por meio da qual se busca dirimir dúvidas acerca da correta interpretação e aplicação das normas que regem a tramitação e a deliberação dos projetos de lei orçamentária, notadamente o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

A consulta visa, em síntese, esclarecer a aplicabilidade do art. 119 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Rio Branco, que estabelece o rito para apresentação de emendas, questionando a relação entre sua disposição geral, contida no *caput*, e a regra específica para leis orçamentárias, prevista em seu § 1º. Indaga-se sobre a natureza do prazo de 10 (dez) dias para o oferecimento de emendas, o procedimento de sua votação, a possibilidade de apresentação extemporânea e o quórum necessário para deliberação, a fim de uniformizar os procedimentos e garantir a segurança jurídica no processo legislativo orçamentário.

É o necessário a relatar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Da disciplina constitucional e da Lei Orgânica Municipal sobre o processo legislativo orçamentário

A matéria orçamentária recebe tratamento pormenorizado na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que estabelece um microsistema normativo de observância obrigatória por todos os entes federativos, em decorrência do princípio da simetria. O art. 165 da Carta Magna estabelece que leis de iniciativa do Poder Executivo instituirão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, instrumentos que consubstanciam o planejamento e a gestão das finanças públicas.

O processo legislativo correspondente, delineado no art. 166 da Constituição Federal, confere ao Poder Legislativo a prerrogativa de apreciar e emendar as propostas orçamentárias, fixando, contudo, balizas materiais e formais para o exercício do poder de emenda, conforme se extrai de seus §§ 3º e 4º:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

No âmbito municipal, a Lei Orgânica do Município de Rio Branco recepciona e detalha tais preceitos. O art. 77 estabelece a iniciativa privativa do Poder Executivo para os projetos de lei orçamentária e fixa os prazos para seu envio ao Poder Legislativo. De forma crucial para a presente análise, o art. 80 da Lei Orgânica disciplina a competência da Comissão de Orçamento e Finanças e o processamento das emendas parlamentares, nos seguintes termos:



**CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA LEGISLATIVA**



Art. 80 - Caberá a Comissão de Orçamento e Finanças, examinar e emitir parecer sobre:

I - Projetos de Lei relativos ao Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias, o Orçamento anual e os créditos adicionais, e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Prefeito Municipal;

§ 1º - As Emendas serão apresentadas na Comissão, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário da Câmara.

A norma municipal superior, portanto, determina que as emendas orçamentárias sejam apresentadas na comissão temática competente, a qual emitirá parecer sobre elas antes da apreciação final pelo Plenário, na forma regimental.

Ademais, o art. 43, § 1º, inciso XI, da mesma Lei Orgânica, exige quórum qualificado de **maioria absoluta** dos membros da Câmara para a aprovação das leis orçamentárias.

2.2. Das disposições do Regimento Interno e da análise da consulta

O Regimento Interno desta Casa, ao disciplinar o processo legislativo, estabelece em seu art. 119 as regras para a apresentação de emendas. O dispositivo em questão apresenta a seguinte redação:

Art. 119 – As Emendas e Subemendas serão apresentadas à Mesa até 48 (quarenta e oito) horas antes do início da Sessão em cuja Ordem do Dia se ache incluída a proposição a que se referem, para fins de sua publicação, a não ser que sejam oferecidas por ocasião dos debates; ou se transpor de projetos em regime de urgência, ou quando estejam elas assinadas pela maioria absoluta dos Vereadores.

§ 1º - As Emendas à Proposta Orçamentária, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e ao Plano Plurianual serão oferecidas no prazo de 10 (dez) dias a partir da inserção da matéria no expediente.

Da leitura do dispositivo, emerge a dúvida central da consulta: a coexistência de uma regra geral (*caput*) e uma regra especial (§ 1º). O *caput* do art. 119 estabelece as modalidades gerais de apresentação de emendas, permitindo que sejam oferecidas "por ocasião dos debates" ou "quando estejam elas assinadas pela maioria absoluta dos Vereadores". Por sua vez, o § 1º do mesmo artigo, ao dispor que "As Emendas à Proposta Orçamentária, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e ao Plano Plurianual serão oferecidas no prazo de 10 (dez) dias a partir da inserção da matéria no expediente", institui um regime jurídico próprio e específico para a matéria orçamentária, estabelecendo um prazo inicial para a apresentação das emendas à Comissão competente.

A interpretação sistemática e teleológica do art. 119 do Regimento Interno, em conjunto com os preceitos da Lei Orgânica Municipal e da Constituição Federal, conduz à compreensão de que o § 1º, ao estabelecer um prazo específico para emendas orçamentárias, não derroga as flexibilidades contidas no *caput*, mas as complementa. O princípio da especialidade (*lex specialis derogat legi generali*) aplica-se à fase inicial de apresentação à Comissão, mas não pode ser interpretado de forma a cercear a prerrogativa parlamentar de emendar a proposição em momentos cruciais do processo legislativo, como durante os debates em Plenário ou quando a emenda conta com o apoio de um número significativo de Vereadores. Tal interpretação visa garantir a máxima efetividade da ação parlamentar em matéria orçamentária, que é um dos pilares da fiscalização e do controle do



**CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA LEGISLATIVA**



Poder Legislativo sobre o Executivo, permitindo a adequação das propostas às demandas sociais e às realidades que podem surgir ou se consolidar ao longo da tramitação.

Nesse contexto, o prazo de 10 (dez) dias, contado da inserção da matéria no expediente, para a apresentação de emendas à Comissão de Orçamento e Finanças, é de natureza **peremptória** para a **fase inicial de instrução da matéria na comissão**. Sua finalidade é organizar os trabalhos, permitir a análise técnica aprofundada e a consolidação das propostas pela comissão competente, em respeito aos princípios da eficiência e da previsibilidade. Contudo, **a natureza preclusiva desse prazo não se estende de forma absoluta** a ponto de impedir a apresentação de emendas em Plenário durante os debates ou aquelas subscritas pela maioria absoluta dos Vereadores, conforme a flexibilidade do *caput* do art. 119. A admissão dessas emendas extemporâneas reconhece a dinâmica do processo político e a necessidade de o Parlamento ter a prerrogativa de ajustar a matéria orçamentária até o momento da deliberação final, incorporando consensos ou novas informações que se tornem relevantes.

No que tange ao local e procedimento de votação, o art. 80, § 1º, da Lei Orgânica é taxativo ao prever que as emendas **serão apresentadas na Comissão**, que sobre elas **emitirá parecer**, sendo a matéria, posteriormente, **apreciada pelo Plenário da Câmara**. Assim, o trâmite correto se dá da seguinte forma:

1. Após a leitura do projeto de lei orçamentária (PPA, LDO e LOA) no expediente, inicia-se o prazo de 10 (dez) dias para a apresentação de emendas à Comissão de Orçamento, Finanças e Tributação.

2. Os Vereadores devem protocolar suas emendas junto à **Comissão de Orçamento, Finanças e Tributação** (ou na Secretaria da Casa — Diretoria Legislativa, para encaminhamento à Comissão), a qual compete, nos termos do art. 73 do Regimento Interno, opinar sobre a matéria.

3. A Comissão analisará o projeto principal e todas as emendas tempestivamente apresentadas, sob os aspectos de admissibilidade (compatibilidade com PPA e LDO, indicação de recursos etc., conforme art. 80, § 2º, da Lei Orgânica) e de mérito, exarando um único parecer sobre o conjunto.

4. **Emendas apresentadas em Plenário durante os debates ou por subscrição da maioria absoluta dos Vereadores, mesmo após o decêndio inicial previsto no § 1º do art. 119, não são consideradas intempestivas e devem ser conhecidas e deliberadas.** Para garantir a regularidade do processo legislativo, a publicidade e a necessária análise técnica, tais emendas, uma vez apresentadas em Plenário, serão remetidas à Comissão de Orçamento, Finanças e Tributação para emissão de parecer imediato, considerando a urgência da matéria orçamentária. A Comissão deverá analisar a admissibilidade e o mérito dessas emendas, emitindo parecer complementar. Contudo, em caráter excepcional, e mediante deliberação do Plenário, o parecer da Comissão poderá ser dispensado, nos termos do art. 71 do Regimento Interno, especialmente quando a proposição estiver em regime de urgência especial (art. 135) ou urgência simples (art. 136).

5. O projeto, juntamente com o parecer da Comissão sobre ele e sobre todas as emendas (iniciais e extemporâneas), será incluído na Ordem do Dia para deliberação do **Plenário**.

**CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA LEGISLATIVA**

6. A deliberação em Plenário é soberana. As emendas são votadas uma a uma depois da votação do projeto principal. A competência para aprovar ou rejeitar as emendas e o projeto de lei é do Plenário, e não da Comissão, que atua de forma opinativa.

A distinção procedimental para as emendas apresentadas após o prazo inicial reside, portanto, na necessidade de uma tramitação mais célere e prioritária pela Comissão, a fim de não obstar o andamento do processo orçamentário, mas sem suprimir a etapa fundamental de análise técnica e jurídica. A observância dos princípios do devido processo legislativo, da publicidade, da transparência e da eficiência exige que todas as proposições, inclusive as emendas, sejam submetidas a um mínimo de instrução e conhecimento pelos pares e pela sociedade, antes da deliberação final. A prática regimental histórica desta Casa, ao admitir tais emendas, pressupõe a adequação do rito para sua devida apreciação, garantindo a segurança jurídica e a legitimidade das decisões.

A fim de formalizar a interpretação histórica e consolidada desta Câmara Municipal de Rio Branco, que reconhece a flexibilidade na apresentação de emendas orçamentárias e a possibilidade excepcional de dispensa de pareceres das comissões, sugere-se a criação de um precedente regimental, nos termos do art. 228 do Regimento Interno, com a seguinte redação:

PRECEDENTE REGIMENTAL Nº _____

ASSUNTO: Interpretação e aplicação dos arts. 71 e 119 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Rio Branco no processo legislativo orçamentário.

DECISÃO DO PLENÁRIO: O Plenário da Câmara Municipal de Rio Branco, em sessão de [Data], deliberou que o prazo de 10 (dez) dias para o oferecimento de emendas aos projetos de lei orçamentária (PPA, LDO e LOA), previsto no art. 119, §1º, do Regimento Interno, é de natureza peremptória para a fase inicial de instrução na Comissão de Orçamento, Finanças e Tributação, mas não exclui a possibilidade de apresentação de emendas durante os debates em Plenário ou por subscrição da maioria absoluta dos Vereadores, conforme o *caput* do mesmo artigo. Tais emendas, uma vez apresentadas, deverão, em regra, ser remetidas à Comissão competente para parecer imediato. Contudo, em caráter excepcional, e mediante deliberação do Plenário, os pareceres das Comissões poderão ser dispensados, nos termos do art. 71 do Regimento Interno, quando a proposição estiver em regime de urgência especial ou simples, garantindo-se, assim, a celeridade do processo legislativo orçamentário sem prejuízo da análise técnica e da publicidade.

Por fim, a aprovação dos projetos de lei orçamentária (PPA, LDO e LOA), bem como de suas emendas, exige o voto favorável da **maioria absoluta** dos membros da Câmara Municipal, conforme expressamente determina o art. 43, §1º, inciso XI, da Lei Orgânica do Município de Rio Branco.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Procuradoria Legislativa, em resposta à consulta formulada pela Mesa Diretora, manifesta-se nos seguintes termos:

1. O procedimento para apresentação de emendas aos projetos de lei orçamentária (PPA, LDO e LOA) é regido pelo **art. 119 do Regimento Interno**, sendo que o prazo de 10



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA LEGISLATIVA



(dez) dias do § 1º estabelece a data limite para a apresentação inicial à Comissão, mas não exclui as modalidades de oferecimento de emendas durante os debates em Plenário ou por subscrição da maioria absoluta dos Vereadores, conforme previsto no *caput* do mesmo artigo, em consonância com a interpretação sistemática e teleológica das normas e a prática histórica desta Casa.

2. O prazo de **10 (dez) dias**, contado da inserção da matéria no expediente, para a apresentação de emendas orçamentárias à Comissão, é de natureza **peremptória** para essa fase inicial de instrução. Contudo, emendas apresentadas durante os debates em Plenário ou por subscrição da maioria absoluta dos Vereadores, nos termos do *caput* do art. 119, são admissíveis e não são consideradas intempestivas, devendo ser remetidas à Comissão de Orçamento e Finanças para parecer imediato, antes da deliberação do Plenário. Em caráter excepcional, e mediante deliberação do Plenário, o parecer da Comissão poderá ser dispensado, nos termos do art. 71 do Regimento Interno, quando a proposição estiver em regime de urgência especial ou simples, a fim de garantir a análise técnica e a publicidade.

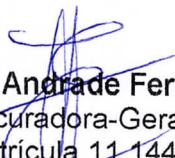
3. As emendas devem ser apresentadas perante a **Comissão de Orçamento, Finanças e Tributação** (inicialmente, no prazo de 10 dias, e as extemporâneas, mediante remessa do Plenário), a qual emitirá parecer técnico sobre sua admissibilidade e mérito, sendo a deliberação final (votação) de competência exclusiva e soberana do **Plenário** da Câmara Municipal.

4. A apresentação de emendas após o decêndio inicial, mas durante os debates em Plenário ou com a subscrição da maioria absoluta dos Vereadores, não caracteriza intempestividade, devendo ser conhecidas e deliberadas, após o devido parecer da Comissão de Orçamento, Finanças e Tributação, ressalvada a possibilidade de dispensa do parecer nos termos do art. 71 do Regimento Interno, em regime de urgência. A fim de formalizar e consolidar esta interpretação regimental, sugere-se a criação de um precedente regimental pelo Plenário, nos termos do art. 228 do Regimento Interno.

5. A aprovação dos projetos de lei orçamentária (PPA, LDO e LOA), bem como de suas emendas, exige o voto favorável da **maioria absoluta** dos membros da Câmara Municipal, nos termos do art. 43, § 1º, XI, da Lei Orgânica do Município de Rio Branco.

É o parecer.

Rio Branco-Acre, 1º de setembro de 2025.


Evelyn Andrade Ferreira
Procuradora-Geral
Matrícula 11.144


Renan Braga e Braga
Procurador
Matrícula 11.156