Birigui – 21 de novembro de 2022.

Parecer: 148/2022 Parecer Emenda nº 23.

Solicitante: César Pantarotto Júnior
Presidente da Câmara Municipal de Birigui

Assunto: Projeto de Lei nº 123/2022 – "Estima a receita e fixa a despesa do Município de Birigui – SP para o exercício de 2023".

Senhor Presidente:

Conforme determinado por Vossa Excelência, estamos enviando parecer sobre o projeto em epígrafe, de autoria do Executivo Municipal que estima a receita e fixa a despesa do Município de Birigui – SP para o exercício de 2023. Projeto registrado no Protocolo Geral desta Casa sob número 3296/2022, em 6 de outubro de 2022. Despachado para parecer em 6 de outubro de 2022. Recebido para parecer em 6 de outubro de 2022.

O parecer jurídico é um instrumento que visa o assessoramento do parlamentar, para melhor elucidar de questões relevantes, inerentes da atividade. Sua natureza é meramente opinativa, sendo vinculante apenas quando a lei determinar, não sendo considerado um ato administrativo, e, também não afasta critérios de conveniência e oportunidade inerentes ao mandato parlamentar.

Nesse sentido:

Ementa: CONSTITUCIONAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. AUSÊNCIA DE EFICÁCIA VINCULATIVA DE *PARECER* DA

Câmara Municipal de Birigüi - SP
PROTOCOLO GERAL 3872/2022
Data: 21/11/2022 - Horário: 16:09
Legislativo - PARJU 148/2022

SERPRO
Assinado Digitalmente por:
FERNANDO BAGGIO BARBIERE
Assinado em:
21/11/2022
Sua autenticidade pode ser confirmada no endereço:
<http://www.serpro.gov.br/assinador-digital>

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO. INEXISTÊNCIA DE EFEITOS CONCRETOS. OBJETO NÃO SUSCETÍVEL DE CONTROLE VIA ADPF. 1. O *parecer jurídico* de caráter meramente opinativo, editado por órgão da Advocacia Pública no exercício de seu mister constitucional de consultoria e assessoramento *jurídico* aos Entes públicos (art. 132 da CF), não se qualifica como ato do poder público suscetível de impugnação via arguição de descumprimento de preceito fundamental, uma vez que não produz, por si só, nenhum efeito concreto que atente contra preceito fundamental da Constituição Federal. 2. Agravo regimental conhecido e desprovido. ADPF 412 AgR Órgão julgador: Tribunal Pleno Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES Julgamento: 20/12/2019 Publicação: 27/02/2020

Projeto de acordo com o 273 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Birigui, artigo 40 da Lei Orgânica do Município de Birigui e artigo 165 da Constituição Federal e no artigo 4º, da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), cuja iniciativa é privativa do Prefeito Municipal.

Regimento Interno da Câmara de Birigui:

Art. 273 - Leis de iniciativa privativa do Prefeito estabelecerão:
I - o plano plurianual;
II - as diretrizes orçamentárias;
III - os orçamentos anuais. (....)
§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração municipal, incluindo as despesas de capital para o exercício subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, dispondo sobre as alterações na legislação tributária.

SERPRO
Assinado Digitalmente por:
FERNANDO BAGGIO BARBIERE
Assinado em:
21/11/2022
Sua autenticidade pode ser confirmada no endereço:
<http://www.serpro.gov.br/assinador-digital>

Lei Orgânica do Município de Birigui:

Art. 40- Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

V - os planos plurianuais, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais e os créditos suplementares e especiais.

Constituição Federal:

Artº. 165 — Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I O plano plurianual;

II - As diretrizes orçamentárias;

III — Os orçamentos anuais. (....)

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A lei orçamentária deverá conter quadros que demonstrem a possibilidade da receita e os programas que se constituem na despesa, todos detalhados e especificados, estando de acordo com as normas orçamentárias.

Eis jurisprudência nesse sentido:

Apesar da existência de termo final de vigência da CPMF e da DRU [Desvinculação das Receitas da União] (31-12-2007), não seria exigível outro comportamento do Poder Executivo, na elaboração da proposta orçamentária, e do Poder Legislativo, na sua aprovação, que não o de levar em consideração, na estimativa de receitas, os recursos financeiros provenientes

SERPRO
Assinado Digitalmente por:
FERNANDO BAGGIO BARBIERE
Assinado em:
21/11/2022
Sua autenticidade pode ser confirmada no endereço:
<http://www.serpro.gov.br/assinador-digital>

> dessas receitas derivadas, as quais já eram objeto de proposta de emenda constitucional (PEC 50, de 2007). O princípio da universalidade em matéria orçamentária exige que todas as receitas sejam previstas na lei orçamentária, sem possibilidade de qualquer exclusão.
> [**ADI 3.949 MC**, rel. min. Gilmar Mendes, j. 14-8-2008, P, *DJE* de 7-8-2009.]

A emenda está infringindo o princípio da separação dos poderes, pois retira orçamento do executivo de acordo com as leis orçamentárias já estabelecidas e os recoloca em outras áreas, o artigo 1666 § 3º da Constituição Federal é bem claro a esse respeito, ainda mais uma questão a referida emenda estabelece vencimentos e pagamentos o que é vedado pelo artigo 166-A da própria Constituição.

> 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

O orçamento deve-se manter equilibrado, de modo que as despesas correspondam às receitas previstas. Esta orientação tem sentido na razão que impõe a impossibilidade de gastar-se mais do que se tem, de um lado e, de outro, na inadequação de haver sobra de recursos.

SERPRO
Assinado Digitalmente por:
FERNANDO BAGGIO BARBIERE
Assinado em:
21/11/2022
Sua autenticidade pode ser confirmada no endereço:
<http://www.serpro.gov.br/assinador-digital>

O artigo 166-A da Constituição Federal é claro quanto a destinação de recursos por emendas impositivas dos parlamentares em relação a **vedação de despesas com pessoal** e encargos sociais relativos a ativos e inativos e pensionistas.

Eis jurisprudência nesse sentido da obrigatoriedade em relação ao estabelecido nas Emendas Constitucionais nº 86/2015 e 100/2019:

> 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 86/2015 e nº 100/2019, e pelo art. 2º da EC 100/2019. (...) 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 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. 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. Aplicabilidade do princípio da simetria na espécie. [**ADI 6.308**, rel. min. Roberto Barroso, j. 6-6-2022, P, *DJE* de 15-6-2022.]

SERPRO
Assinado Digitalmente por:
FERNANDO BAGGIO BARBIERE
Assinado em:
21/11/2022
Sua autenticidade pode ser confirmada no endereço:
<http://www.serpro.gov.br/assinador-digital>

(....) "A figura das emendas parlamentares impositivas, de execução obrigatória pelo Poder Executivo, conquanto admitida na Constituição Federal após as ECs nº 86/2015 e nº 100/2019, representa exceção à natureza autorizativa da lei orçamentária, subtraindo relevante parcela de atribuições da Chefia daquele Poder, inclusive em termos de planejamento e gestão pública. Representa também exceção à própria regra da iniciativa legislativa do Poder Executivo nessa matéria, conforme previsto no caput do art. 165 da Constituição Federal. Em última análise, o orçamento impositivo é figura que toca no próprio princípio constitucional da separação dos Poderes. **Até por essa razão, sua interpretação e aplicação devem dar-se de forma estrita e cautelosa".** (grifo nosso)

Assim, opinamos pela ilegalidade e inconstitucionalidade da propositura, submetemos o presente à alta consideração de Vossa Excelência, e aos demais membros da Casa.

É o parecer.

SERPRO
Assinado Digitalmente por:
FERNANDO BAGGIO BARBIERE
Assinado em:
21/11/2022
Sua autenticidade pode ser confirmada no endereço:
<http://www.serpro.gov.br/assinador-digital>

Fernando Baggio Barbiere
Advogado