Câmara Municipal de Sant´Ana do Livramento – RS
Procuradoria Jurídica

Parecer nº 009/2023

Projeto de Lei nº 251/2022, que "Autoriza o Poder Executivo Municipal a executar emendas parlamentares impositivas à Lei nº 7.803, de 28 de dezembro de 2021 (Lei Orçamentária Anual de 2022), até o término do exercício de 2023". Inconstitucionalidade. Violação direta a dispositivos constitucionais.

Trata-se de solicitação de parecer formulada pelo Vereador Enrique Civeira, datada de 30/01/2023, acerca do Projeto de Lei nº 251/2022, que "Autoriza o Poder Executivo Municipal a executar emendar parlamentares impositivas à Lei nº 7.803, de 28 de dezembro de 2021 (Lei Orçamentária Anual de 2022), até o término do exercício de 2023". Recebida a solicitação de parecer, pela Procuradoria Jurídica, em 08/01/2023. Autuado e rubricado até fls. 61.

As emendas impositivas têm seu regramento expresso na Constituição Federal[1], vejamos:

> *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.*
> *§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)*

[1] A redação colacionada resta superada pela redação dada pela Emenda Constitucional nº 126/2022, todavia, era a vigente à época da aprovação das emendas impositivas, *tempus regit actum*.

*§ 11. **É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo**, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)*

§ 13. Quando a transferência obrigatória da União, para a execução da programação prevista no §11 deste artigo, for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independerá da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 169. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

*§ 14. **No caso de impedimento de ordem técnica, no empenho de despesa que integre a programação, na forma do § 11 deste artigo, serão adotadas as seguintes medidas**: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)*

I - até 120 (cento e vinte) dias após a publicação da lei orçamentária, o Poder Executivo, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública enviarão ao Poder Legislativo as justificativas do impedimento;(Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

II - até 30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no inciso I, o Poder Legislativo indicará ao Poder Executivo o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável;(Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

III - até 30 de setembro ou até 30 (trinta) dias após o prazo previsto no inciso II, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei sobre o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

IV - se, até 20 de novembro ou até 30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no inciso III, o Congresso Nacional não deliberar sobre o projeto, o remanejamento será implementado por ato do Poder Executivo, nos termos previstos na lei orçamentária.

§ 16. ***Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 11 deste artigo, até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior****. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)*

Por sua vez, a Lei Orgânica:

Art. 120-A. ***É obrigatória a execução orçamentária e financeira da programação incluída por Emendas Individuais, Coletivas ou de Bancada do Legislativo Municipal em Lei Orçamentária Anual****. (Emenda nº 42 e Emenda nº 44).*

§ 1º. As Emendas Individuais, Coletivas ou de Bancada ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. (Emenda nº 44)

§ 2º. A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no §1º deste dispositivo, inclusive custeio, serão computadas nos termos do inciso III do §2º do art. 198 da Constituição Federal, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.

§ 3º. As programações orçamentárias previstas no §1º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos estritamente de ordem técnica, nestes casos, serão adotadas as seguintes medidas:

I- Até cento e vinte dias após a publicação da Lei Orçamentária, o Poder Executivo enviará ao Poder Legislativo, as justificativas do impedimento.

II- até trinta dias após o término do prazo previsto no inciso I deste parágrafo, o Poder Legislativo indicará ao Poder Executivo o remanejamento da programação prevista inicialmente cujo impedimento seja insuperável;

III- até trinta dias após o prazo previsto no inciso II, o Poder Executivo encaminhará Projeto de Lei ao Legislativo Municipal

sobre o remanejamento da programação prevista inicialmente cujo impedimento seja insuperável;

IV- se até trinta dias após o término do prazo previsto no inciso III, o Legislativo Municipal não deliberar sobre o projeto, o remanejamento será implementado por ato do Poder Executivo.

§ 4º. Após o prazo previsto no inciso IV do §3º anterior, as programações orçamentárias previstas no §1º não serão de execução obrigatória nos casos de impedimentos justificados na notificação prevista no inciso I do parágrafo anterior.

§ 5º. Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no §1º deste artigo, até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

§ 6º. Para fins do disposto no caput deste artigo, a execução da programação orçamentária será:

I - demonstrada em dotações orçamentárias específicas da Lei Orçamentária Anual, preferencialmente em nível de subunidade orçamentária vinculada à Secretaria Municipal competente para fins de apuração de seus respectivos custos e prestação de contas. (Emenda nº 44)

Via de regra, não se vislumbra constitucionalidade na proposição, pois há ofensa direta à Constituição Federal, e, por consequência, à Lei Orgânica Municipal, situações devidamente indicadas nos dispositivos acima colacionados.

Prosseguindo, a Orientação Técnica nº 227/2023, datada de 9/1/2023, IGAM, fls. 46/47, esclarece de forma pormenorizada a situação que se apresenta, inclusive, apresentando alternativa técnica para a solução da controvérsia estabelecida.

Ainda, em que pese o respeitável recurso de fls. 53/56, que em determinado momento faz menção à *"problemática oriunda da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 70085564698), está diretamente ligada à execução dos projetos previstos pelas intenções parlamentares"*, há que se referir que dita demanda não teve relação nenhuma com as emendas parlamentares, mas tão somente foi objeto de discussão eventuais valores envolvendo o duodécimo da Câmara Municipal de Vereadores, e isso é ratificado pela justificativa do PL, fls. 03/04. Resumindo, a ADIN teve por objeto o aumento do duodécimo do Poder Legislativo com recursos que não poderiam ser objeto de emendas

parlamentares, o que não pode ser confundido com a utilização de recursos dessa natureza para a concretização do objeto de emendas impositivas que, obviamente, poderiam ter sido objeto de impedimento técnico e remanejamento, portanto, se está diante de situações distintas.

Frise-se que as "emendas" deixaram de ser "emendas" com a aprovação do orçamento, momento em que, após a sanção e publicação, viraram lei. Importante ressaltar a obrigatoriedade de sua execução, por se tratar de matéria orçamentária aprovada pelo Poder Legislativo, cujos impedimentos técnicos possuem prazo para arguição.

Assim, o parecer, s.m.j., de caráter opinativo[2], é pela inconstitucionalidade material do PL nº 251/2022.

Em que pese desnecessário explicitar, registre-se que o presente parecer não exime as Comissões pertinentes das respectivas análises acerca do PL.

Sant'Ana do Livramento, 14 de fevereiro de 2023.

Christiano Fagundes da Silva
Procurador Jurídico

[2] STF. MS 24073.