Birigui – 17 de junho de 2021.

Câmara Municipal de Birigüi - SP
PROTOCOLO GERAL 2013/2021
Data: 21/06/2021 - Horário: 14:34
Legislativo - PARJU 63/2021

Parecer: 63/2021

Solicitante: César Pantarotto Júnior
Presidente da Câmara Municipal de Birigui

Assunto: Projeto de Emenda á Lei Orgânica Lei 1/2021 – "Inclui o art. 131-A, da Lei Orgânica do Município, que institui o Orçamento Impositivo e dispõe sobre a execução orçamentária e financeira da programação incluída por emendas individuais do Legislativo Municipal em Lei Orçamentária anual".

Senhor Presidente:

Conforme determinado por Vossa Excelência, estamos enviando parecer sobre o projeto em epígrafe, de autoria dos Vereadores Wesley Ricardo Coalhato, André Luis Moimas Grosso, Benedito Dafé Gonçalves Filho, Cleverson José de Souza, Everaldo Roque Santelli, Fabiano Amadeu de Carvalho, José Luiz Buchalla, Marcos Antônio Santos, Osterlaine Henrique Alves, Paulo Sérgio de Oliveira, Reginaldo Fernando Pereira, Sidnei Maria Rodrigues, Wagner Dauberto Mastelaro que inclui o art. 131-A, da Lei Orgânica do Município, que institui o Orçamento Impositivo e dispõe sobre a execução orçamentária e financeira da programação incluída por emendas individuais do Legislativo Municipal em Lei Orçamentária anual . Projeto registrado no Protocolo Geral desta Casa sob número 1786/2021, em 28 de maio de 2021. Despachado para parecer em 17 de junho de 2021. Recebido para parecer em 17 de junho de 2021.

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 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

As emendas parlamentares de execução financeira e orçamentária obrigatória também chamadas de emendas impositivas trata-se alteração promovida no sistema constitucional orçamentário pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015 e 100/2019 que obrigam o Poder Executivo a executar a parcela do orçamento oriunda de emendas parlamentares (individuais) e emendas de bancada de estados (emendas de bancada).

Eis jurisprudência nesse sentido:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA PARLAMENTAR IMPOSITIVA À LEI MUNICIPAL Nº 2.341, DE 31 DE DEZEMBRO DE 2019 DO MUNICÍPIO DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE AVARÉ (LEI DE ORÇAMENTO ANUAL - LOA), COM A FINALIDADE DE DESTINAR VALORES EXPRESSOS A DETERMINADAS INSTITUIÇÕES. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL QUE É DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PODER LEGISLATIVO QUE DETÉM, CONTUDO, PRERROGATIVA PARA EMENDAR PROJETOS DE LEI, MESMO DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, DESDE QUE OBSERVADOS OS LIMITES CONSTITUCIONAIS PREVISTOS NO ARTIGO 175 DA CONSTITUIÇÃO PAULISTA E 166 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL PARA A HIPÓTESE DE LEI ORÇAMENTÁRIA. EMENDA PARLAMENTAR IMPUGNADA QUE OBSERVOU OS LIMITES PREVISTOS CONSTITUCIONALMENTE, EIS QUE: A) AUSENTE DEMONSTRAÇÃO DE INCOMPATIBILIDADE DA EMENDA IMPUGNADA COM O PLANO PLURIANUAL E COM A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS; B) HOUVE INDICAÇÃO DOS RECURSOS NECESSÁRIOS, PROVENIENTES DE ANULAÇÃO DE DESPESAS; C) EFETUADA DENTRO DO PERCENTUAL TOTAL DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA PREVISTO NO TEXTO CONSTITUCIONAL. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. RECONHECIMENTO DA CONSTITUCIONALIDADE DA EMENDA PARLAMENTAR IMPUGNADA. Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2009006-02.2020.8.26.0000

Decorrente da Emenda Constitucional nº 86/2015 o Poder Legislativo Municipal passa a ter a seu favor novas ferramentas para auxilio na organização orçamentária do Município, este instrumento é e emenda impositiva através do qual os parlamentares municipais podem apresentar

emendas à LOA – Lei Orçamentária Anual destinando recursos do Município para determinadas obras, este valor é retirado de uma porcentagem do próprio orçamento municipal e deve ser dividido igualmente entre os parlamentares.

Assim conforme a Constituição Federal as emendas devem ser compatíveis com o PPA – Plano Plurianual e com LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias, devendo obedecer o limite de 1,2% da receita corrente líquida do ano anterior, sendo metade deste percentual devendo ser empregado em ações e serviços de saúde, exceto despesas com pessoal e encargos.

De acordo com o artigo 175, § § 1º, 2º e 6º da Carta Paulista e de acordo com o artigo 166, § § 9º e 11º da Constituição Federal, isto poderá haver emendas impositivas como se observa:

Constituição Federal:

> 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. (....) § 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.

Constituição do Estado de São Paulo:

Artigo 175: Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais, bem como suas emendas, serão apreciados pela Assembleia Legislativa. **§ 1º** - As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem serão admitidas desde que: **1** - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; **2 - 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 Municípios. **3** - sejam relacionadas: **a)** com correção de erros ou omissões; **b)** com os dispositivos do texto do projeto de lei.

§2º - As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual. (....) **§ 6º** - As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão de 0,3% (três décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade do percentual a ser estabelecido será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

A necessidade de indicação dos recursos necessários para se positivar as referidas emendas como se observa o artigo 175, § 1º item 2 da Carta Paulista.

Eis jurisprudência nesse sentido:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Emendas modificativas e aditivas à Lei 1.611/2015, de 04 de janeiro de 2016. Preliminar. Extinção. Pese ofensa a preceitos da Carta Magna, restou consignado, de forma clara, que as emendas impugnadas afrontaram dispositivos da Constituição Estadual. Princípio da causa petendi aberta. Rejeição. Mérito. Alteração do projeto de

lei orçamentária de autoria do Chefe do Poder Executivo. Exclusão da verba alocada à municipalidade e repasse do valor à Câmara Municipal. Observância dos preceitos constitucionais. Emenda parlamentar modificativa que importou, apenas, em remanejamento de recursos e não ensejou incremento de despesas públicas. Emenda aditiva, entretanto, que não indica os recursos necessários para a realização das medidas propostas e onera o erário. Inadmissibilidade. Afronta aos artigos 25; 174, parágrafo 8º; 175, parágrafos 1º e 2º; 176, inciso II, da Constituição Estadual. Ação julgada procedente em parte. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2002538-61.2016.8.26.0000; Relator (a): Sérgio Rui; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/05/2016; Data de Registro: 16/05/2016

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDÁDE EMENDAS PARLAMENTARES NºS 13, 14 e 17, APOSTAS À LEI Nº 1.068, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2014, QUE INSTITUIU A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO MUNICÍPIO DE ILHABELA/SP PODER LEGISLATIVO QUE DETÉM A PRERROGATIVA DE EMENDAR PROJETOS DE LEI, MESMO AQUELES CUJA INICIATIVA É RESERVADA AO CHEFE DO EXECUTIVO OBSERVÂNCIA NECESSÁRIA, PORÉM, DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS TRAÇADOS REALOCAÇÃO DE VALORES A DETERMINADAS PASTAS DO ORÇAMENTO MUNICIPAL, COM ANULAÇÃO DE VERBA DESTINADA À RESERVA DE CONTINGÊNCIA IMPOSSIBILIDADE, POR SE TRATAR DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA GLOBAL, DESTINADA A ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS E ATENDIMENTO A PASSIVOS CONTINGENTES E OUTROS RISCOS E EVENTOS FISCAIS IMPREVISTOS VIOLAÇÃO AO ARTIGO 175, §1º, ITEM 2, ALÍNEA 'B', DA CONSTIUIÇÃO ESTADUAL PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL DO C. ÓRGÃO ESPECIAL PRETENSÃO PROCEDENTE. (g.n.) (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2093112-67.2015.8.26.0000; Relator (a): Francisco Casconi; Órgão

Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 18/11/2015; Data de Registro: 23/11/2015)

AÇÃO DIREITA DE INCONSTITUCIONALIDADE EMENDA LEGISLATIVA À LEI MUNICIPAL Nº 2.257, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2018 (LEI DE ORÇAMENTO ANUAL LOA) Emenda que destinou percentual da receita corrente líquida a determinadas instituições Previsão do artigo 175, § 1º, da Constituição Estadual, que exige a indicação dos recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa Hipótese na qual foram apenas previstos percentuais da Receita Corrente líquida do Município, sem a precisa indicação da correspondente anulação de despesa que resultaria nos recursos necessários à destinação - Não afasta o vício apontado a final previsão constante do § 17, que firma que "para atendimento às emendas elencadas [nos parágrafos anteriores], fica o Executivo autorizado a abrir Crédito Suplementar até os limites do valor das mesmas", posto que esse dispositivo oferta caminho diverso para atendimento da despesa, fugindo da baliza constitucional Inconstitucionalidade que emana da lesão ao previsto no artigo 175, § 1º, e 144, ambos da Constituição do estado de São Paulo Inconstitucionalidade por reverberação normativa do § 17, que teve seu sentido esvaziado com o julgamento da presente ação - Ação julgada procedente. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 2056611-75.2019.8.26.0000

AÇÃO DIREITA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI MUNICIPAL Nº 3.038, DE 16 DE JANEIRO DE 2020, DO MUNICÍPIO DE TANABI (LEI DE ORÇAMENTO ANUAL) Emendas parlamentares que destinaram percentuais da receita corrente líquida a determinadas instituições, sem a precisa indicação da correspondente anulação de despesa que resultaria nos recursos necessários à destinação e, sem demonstração de compatibilidade com o plano plurianual e Lei de Diretrizes Orçamentárias Afronta manifesta aos artigos 5º e

175, § 1º, itens 1 e 2, da Constituição Estadual, aplicáveis aos municípios por força do artigo 144 Ação procedente. ADIN nº 2009136-89.2020.8.26.0000, Rel. Des. Moreira Veigas, j. 19.08.2020

De acordo com o processo legislativo orçamentário estabelecido pela Constituição, tem-se que, apresentado o projeto de lei orçamentária pelo Chefe do Poder Executivo, inicia-se a fase de discussão e votação pública da matéria, em que sobressai o poder de emendar, prerrogativa que é inerente à função legislativa do parlamentar.

Sobre a questão José Afonso da Silva afirma:

As emendas aos projetos de lei do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e serão apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional. Há, porém, distinção em relação a cada um desses projetos. Se se tratar de propostas de emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou a projetos que o modifique, somente podem ser aprovadas caso : (1) sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; (2) indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, que não sejam de dotações para pessoal e de seus encargos, serviço da dívida, transferências tributárias constitucionais para Estados, Distrito Federal e Município; (3) sejam relacionadas com a correção de erros ou omissões ou com os dispositivos do texto do mesmo projeto.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo através do Comunicado SDG n. 018/2015, expedido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo também esclarece a respeito do tema:

"(....) A menos que demonstrados impedimentos técnicos avalizados pelo Legislativo, as emendas individuais

(parlamentares) ao orçamento serão de execução obrigatória. É o que determina a Emenda nº 86, de 2015, ao incluir o § 9º, ao artigo 166, da Constituição. 4. Tais emendas estão limitadas a 1,2% da receita corrente líquida do ano anterior e metade desse percentual (0,6%) será destinado à aplicação obrigatória em ações e serviços de Saúde. 5. Esse percentual de 0,6% na Saúde não poderá financiar despesas de pessoal ou encargos sociais. (....)"

Por sua vez o § 13 do artigo 166 da Constituição Federal estabelece:

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. (....) **§ 13. As programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.**

A Portaria do Governo Federal nº 43/2020 conceitua o que vem a ser impedimento de ordem técnica:

(....) VIII - impedimento de ordem técnica: objeção à execução orçamentária das emendas individuais cujas pendências técnicas ou documentais possam ser superadas com ou sem a necessidade de remanejamento de programações orçamentárias, sendo, no primeiro caso, na forma do art. 67, III, da Lei no13.898, de 2019;

IX - medida saneadora: procedimento por meio do qual os autores das emendas individuais indicarão medidas para superação de impedimentos de ordem técnica;

Ocorre que o parágrafo 6º do presente artigo é similar ao § 14 do artigo 166 da Constituição Federal que teve seus quatro incisos revogados pela Emenda Constitucional nº 100/2019 que atualmente dispõe da seguinte forma:

> **§ 14. Para fins de cumprimento do disposto nos §§ 11 e 12 deste artigo, os órgãos de execução deverão observar, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos das programações e demais procedimentos necessários à viabilização da execução dos respectivos montantes.**

Dessa forma não cabe ao Legislativo estipular prazos em caso de impedimento de ordem técnica pois o dispositivo constitucional é bem claro que se deverá observar o cronograma da LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A partir da EC 100/2019, o §17 passa a falar sobre a possibilidade dos restos a pagar provenientes das emendas impositivas serem considerados para fins de cumprimento da execução financeira das emendas individuais impositivas (até 0,6% da RCL realizada no ano anterior), estando o § 8º dentro do estipulado pela Constituição Federal.

Conforme jurisprudência mencionada logo acima o referido projeto "não possui indicação da correspondente anulação de despesa que resultaria nos recursos necessários à destinação e, sem demonstração de compatibilidade com o plano plurianual e Lei de Diretrizes Orçamentárias" ocorrendo também afronta ao disposto no artigo 166 § 14 da Constituição Federal que estabelece os mesmos prazos da LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias.

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

É o parecer.

Fernando Baggio Barbiere

Advogado