PARECER JURÍDICO Nº _____/2022

SUBSTITUTIVO Nº 02 À PROPOSTA DE EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 29/2022

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de Substitutivo nº 02 à Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 29/2022 de iniciativa dos nobres Vereadores Luís Henrique de Oliveira Diniz, Lucia de Fatima Caballero, Luís Antônio Gutierre Ruiz e Ciro Valdez dos Santos que *"ALTERA A LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE PORTO FELIZ PARA INCLUIR O ART. 121-A E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS"*.

2. De acordo com a justificativa que o acompanha, a presente Proposta visa incluir Emenda à Lei Orgânica para adequação da mesma a Emenda Constitucional nº 86/2015, que alterou os artigos 165, 166 e 198 da Constituição Federal, com o intuito de tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica.

3. Assim, informa, que a pretendida Emenda à Lei Orgânica Municipal tem o objetivo de incluir o chamado *"orçamento impositivo"*, no âmbito do Município de Porto Feliz.

4. É a síntese do relatório. Passo à análise jurídica.

II – FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

5. A Emenda Constitucional nº 86/15 criou o chamado *"orçamento impositivo"* no âmbito da União até o limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior.

6. Imediatamente, após a aprovação de referida alteração constitucional surgiu a indagação se suas regras também

seriam aplicáveis, em sua totalidade, aos Estados e Municípios, ou apenas à União.

7. Sem dúvida, os artigos 165 a 169 da CF são normas de efeitos gerais, até porque a alteração constitucional buscou atender aos reclamos dos Parlamentares dos três níveis federativos que viam suas emendas orçamentárias individuais congeladas ou mesmo empenhadas e não desembolsadas.

8. Tanto as normas previstas na CF são destinadas a todos os entes federativos que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo expediu o Comunicado SDG nº 18/15, no qual informa que ressalvados e demonstrados impedimentos técnicos avalizados pela Câmara Municipal, as emendas individuais dos vereadores ao orçamento anual são de execução obrigatória, portanto, impositivas.

9. Em acréscimo, a doutrina e a jurisprudência também passaram a enfatizar que não se pode negar ao município o exercício lícito e legítimo da sua competência legislativa suplementar para que possa adequar a legislação nacional de caráter geral às suas peculiaridades locais (art. 30, inciso II, da Constituição Federal).

10. E o exercício dessa competência legislativa suplementar pode ser contemplado por meio de alteração na sua Lei Orgânica Municipal ou na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

11. Pois bem, tecidas essas considerações, o próximo passo a ser analisado é saber se estaria o Município vinculado às normas orçamentárias delineadas pelo Constituinte Paulista ou não, haja vista que o texto da Constituição do Estado de São Paulo determina valor menor destinado às Emendas Individuais quando comparado com o texto constitucional federal.

12. Para tanto, compararemos a disciplina da matéria no âmbito federal e no estadual:

Constituição Federal

Art. 166 (...)

§ 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.

Constituição do Estado de São Paulo

Art. 175 (...)

§ 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.

13. Felizmente, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já enfrentou essa questão, à luz da vigente redação da Constituição do Estado de São Paulo, conforme demonstram trechos do seguinte julgado:

"(...) Por sua vez no que diz respeito ao art. 28, cuja alteração de texto foi feita pela Emenda nº 2, o qual agora prevê que a totalidade das emendas não pode ultrapassar **o limite de 1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, tampouco se vislumbra inconstitucionalidade, pois se encontra, mais uma vez, dentro da pertinência temática e sem implicar qualquer despesa extraordinária, mas sim, ao contrário, trazendo uma regra de limitação de gastos.**
Não cabe falar em afronta ao art. 166, §§ 9º e 11, da Constituição Federal e nem ao art. 175, §§ 6º e 8º, da

> Constituição Estadual, porquanto ambos falam em limite para as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, enquanto que o dispositivo da emenda impugnada trouxe a limitação referente à totalidade das emendas. **Assim, não há ofensa material aos aludidos dispositivos constitucionais, pois os da Constituição Federal informam que individualmente as emendas devem ser aprovadas no limite de 1,2% - percentual, inclusive, que é o estabelecido na lei contestada -, enquanto que a estadual traz o limite individual de 0,3% da receita corrente liquida prevista no projeto encaminhado.**
> **Assim, ao prever, a emenda municipal, que a totalidade das emendas não pode ultrapassar 1,2% da receita corrente líquida do exercício anterior fixou o mesmo percentual que a CF, bem como não trouxe ofensa à CE porque tratou de limite de todas as emendas e não de cada uma considerada individualmente**." (TJSP, ADI nº 2264572-20.2018.8.26.0000. Rel. Des. Álvaro Passos, j. 08/05/2019)

14. A conclusão do Tribunal de Justiça Paulista segue a advertência exposta acima, no sentido de privilegiar a competência legislativa suplementar do Município em face da CF, admitindo-se que os entes federativos possam fixar, em legislação própria, o percentual da receita corrente líquida que é destinado às emendas impositivas individuais, desde que respeitado o limite de 1,2% previsto no regramento nacional.

15. Portanto, as normas orçamentárias da Constituição Federal são aplicáveis de pleno direito ao Município, que pode suplementá-las por meio do exercício da sua competência legislativa, bem como pode regulamentar na legislação local as regras do orçamento impositivo, inclusive fixando o percentual da receita corrente liquida que será destinado às emendas impositivas individuais dos vereadores, desde que respeitado o limite máximo de 1,2% previsto na CF.

16. Superada a questão concernente ao valor destinado às emendas individuais, remanesce a questão do cronograma de execução das citadas emendas ao orçamento.

17. Isso porque, o cronograma de execução de emendas impositivas estava definido no § 14 do art. 166 da Constituição Federal, que possuía a seguinte redação:

> § 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:
>
> 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;
> 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;
> 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;
> 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.

18. Todavia, mencionado § 14 fora revogado pela Emenda Constitucional nº 100/19, restando assim alterada: "*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."*

19. Portanto, atento, que o cronograma de execução das emendas individuais ao orçamento não está mais definido pela Constituição Federal, mas deverá ser disciplinado na Lei de Diretrizes Orçamentárias de cada ente federativo.

20. Noutra banda, denotamos que restara cumprida a iniciativa da Proposta em análise, à luz do art. 37, inciso I, da Lei Orgânica Municipal, devendo, obrigatoriamente, observar seus demais parágrafos, senão vejamos:

> *"Art. 37 – A Lei Orgânica Municipal poderá ser emendada mediante proposta:*
>
> *I- de um terço (1/3), no mínimo, dos membros da Câmara Municipal;*
> *II- do Prefeito Municipal;*
> *III-de cidadãos, mediante iniciativa popular assinada, no mínimo, por cinco por cento (5%) dos eleitores.*
> *§ 1º - A proposta será discutida e votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, o voto favorável de dois terços dos membros da Câmara Municipal.*
> *§ 2º - A emenda à Lei Orgânica Municipal será promulgada pela Mesa da Câmara, com o respectivo número de ordem.*
> *§ 3º - A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa."*

III – CONCLUSÃO

21. Ante o exposto, pela análise jurídica realizada, constatamos que o Substitutivo nº 02 à Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 29/2022 não apresenta incompatibilidades quanto à forma, matéria e técnica legislativa, estando, pois, apto para continuar o seu trâmite até apreciação e deliberação final da Casa Legislativa, cabendo ao Plenário exercer o juízo de mérito.

22. Por fim, imperioso registrarmos, que o presente Parecer não tem efeito vinculante, tampouco decisório, mas sim trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Edilidade.

23. Feitas as colocações pertinentes para orientação dos nobres Vereadores, passamos a mencionar os requisitos regimentais a serem cumpridos quando da apreciação da matéria pelo Plenário do Legislativo Municipal:

SUPORTE JURÍDICO – O presente Substitutivo nº 02 à Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 29/2022 está amparado nas disposições do artigo 37, inciso I, da Lei Orgânica Municipal, c/c o artigo 175, inciso I, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz.

DUAS DISCUSSÕES – Nos termos do artigo 204, § 1º, inciso I, c/c o artigo 175, § 2º, todos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz, **respeitado o interstício mínimo de 10 (dez) dias**.

QUÓRUM - Qualificado de 2/3 (dois terços), conforme preceitua o artigo 217, inciso III e seu § 4º, inciso III, c/c o artigo 175, § 2º, todos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz.

VOTAÇÃO NOMINAL – Na forma do artigo 218, inciso II, c/c o artigo 219, inciso III, todos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz.

É o parecer[1], que submetemos à apreciação dos nobres Edis.

Porto Feliz, 29 de março de 2022.

Dra. Thais Mussi Ferreira
Advogada – OAB/SP 262.478

[1] Este Parecer contém 07 (sete) laudas, todas rubricadas pela Procuradora signatária.