



PARECER JURÍDICO: 030/2023

AUTORIDADE CONSULENTE: Presidente da CMI

REFERÊNCIA: PELOM 001/2023

EMENTA: “Inclui o art. 133-A na Lei Orgânica do Município de Imbituba, 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”.

I – RELATÓRIO:

Versam os presentes autos sobre consulta formulada pelo Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Imbituba, Vereador Leonir de Sousa, através da Comissão de Constituição e Justiça, solicitando a esta Assessoria Jurídica parecer acerca da constitucionalidade e legalidade do Projeto de Emenda à Lei Orgânica do Município nº 001/2023, que inclui o art. 133-A na Lei Orgânica do Município de Imbituba, 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.

O Projeto de Lei em comento foi protocolado na Câmara Municipal de Imbituba em 17 de agosto de 2023, sendo lido em Plenário para a devida publicidade no dia 22 do mesmo mês.

Após, foi encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final para exarar Parecer. Ao seu tempo, a Comissão solicitou Parecer da Assessoria Jurídica do Presidente.

É o Relatório. Segue o Parecer.

II – DOS FUNDAMENTOS:

Ab initio, relativamente aos requisitos formais e a verificação do aspecto legal da competência de propor a matéria, percebe-se a legalidade em perfeita ordem, vez que a iniciativa da propositura está revestida de todas as formalidades legais.

É o Senhor Vereador competente para propor o Projeto de Lei, pois não se refere à matéria de iniciativa privativa do Executivo municipal, vez que não consta no rol do art. 72 da Lei Orgânica do Município de Imbituba:



Art. 72 - São de iniciativa exclusiva do Prefeito as Leis que disponham sobre:
I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
II - servidores públicos do Poder Executivo, da administração indireta e autarquias, seu Regime Jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
III - criação, estruturação e atribuições das Secretárias, Departamentos ou Diretório equivalentes e órgãos de administração pública;
IV - matéria orçamentária e que autorize a abertura de crédito ou conceda auxílio e subvenções.

Combina-se ao artigo *suso*, o estabelecido no art. 69 da LOM, que disciplina a iniciativa da proposta por Vereador, vejamos:

Art. 69 - A Lei Orgânica Municipal poderá ser emendada mediante proposta:
I - de 1/3 (um terço), no mínimo, dos membros da Câmara Municipal;
II - do Prefeito Municipal;
III - pelo menos 500 (cinco por cento) dos eleitores votantes no Município.
§1º - A proposta será votada em dois turnos com interstício mínimo de 10 (dez) dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, dentro de noventa (90) dias contados de seu recebimento.
(...). (g.n).

Verifica-se, portanto, que o Projeto de Lei cumpre o estabelecido no inciso I do supra artigo, pois ao conter o número total de seis assinaturas, está devidamente preenchido o requisito de, no mínimo, a anuência de um terço dos membros da Câmara Municipal à proposição.

Como se não bastasse isso, a Lei Orgânica do Município de Imbituba prevê a competência desta Casa, *in verbis*:

Art. 68 - O processo legislativo municipal compreende a elaboração de:
I - emendas á Lei Orgânica Municipal;
II - leis complementares;
III - leis ordinárias;
IV - resoluções;
V - decretos legislativos.
Parágrafo Único - Os incisos IV e V deste Artigo, serão disciplinados no Regimento Interno da Câmara Municipal. (g.n).

A autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os Municípios, é tratada no artigo 30 da Lei Maior, nos seguintes termos: *Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (...).* (grifei).

A propósito, José Afonso da Silva (SILVA, José Afonso da. Processo Constitucional de Formação das Leis. 2 ed, 2ª tiragem. São Paulo Malheiros, 2007, p. 346) aduz:



A Constituição contém regras rígidas sobre a iniciativa das leis, regras que têm que ser observadas no processo de formação das leis, sob pena de estas padecerem do vício de inconstitucionalidade por defeito de iniciativa. Esse defeito é especialmente condenado quando haja desrespeito às regras de iniciativa exclusiva, que tem sido a causa mais comum de inconstitucionalidade formal, porque se dá, no caso, uma usurpação de competência constitucionalmente estabelecida.

Nesse sentido, a matéria veiculada neste projeto se adequa perfeitamente aos princípios de Competência Legislativa que são assegurados ao Município consoante a regra prevista no artigo 30, I e II, da Constituição Federal.

Nesse passo, em relação à técnica legislativa, o presente Projeto de Emenda à Lei Orgânica do Município está de acordo com a Lei, não contrariando nenhuma ordem jurídica, pois a iniciativa parlamentar é legítima, uma vez que não se trata de matéria cuja competência seja privativa de outro Poder (CF, art. 61).

In casu, o projeto em epígrafe tem o objetivo de adequar a Lei Orgânica Municipal em vigor, acrescentando dispositivo para tratar sobre Emendas ao Orçamento Impositivo, previstas na Emenda Constitucional nº 86/2015, e na Emenda Constitucional nº 126/2022.

Preliminarmente, cumpre salientar que a Emenda Constitucional nº 126, promulgada em dezembro de 2022, torna impositiva a execução das emendas individuais dos parlamentares ao orçamento no âmbito local do Município e exige base legal na ordem jurídica municipal. Sob esse prisma, a proposição visa tornar obrigatória a execução das emendas dos Vereadores ao Projeto de Lei Orçamentária Anual, em consonância com a Emenda Constitucional onde é tratado como Orçamento impositivo.

Com efeito, as emendas individuais parlamentares à Lei Orçamentária Anual serão reservadas no limite de 2% da Receita Corrente Líquida (RCL), exercício anterior ao do encaminhamento do projeto. Ou seja, com a recente Emenda Constitucional nº 126/2022, ampliou-se a margem da porcentagem limítrofe de 2% e retirou a previsibilidade da estimativa da receita corrente líquida, antes existente (EC nº 86/2015), para a previsão expressa de “*receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto*”, facilitando o manejo parlamentar na elaboração das emendas.

Nesse sentido, cabe ao Município cumprir e recepcionar a Emenda em sua Lei Orgânica, de tal sorte que cabe à Câmara Municipal adaptar o seu Regimento Interno quanto ao processo legislativo.

As Emendas Impositivas da União/Estado para os Municípios serão consideradas transferências obrigatórias e não mais voluntárias para o Município que as recebe, assim como não entram na Receita Corrente Líquida e independem de adimplência dos Municípios.



O objetivo da EC é estabelecer mecanismo que viabilize a execução, por parte do Executivo, das emendas individuais realizadas ao Projeto de Lei de Orçamento Anual (LOM). No entanto, mesmo as emendas sendo impositivas, é cabível ao Poder Executivo arguir o impedimento de ordem técnica.

Considerando que a LOM atual não contempla as referidas emendas, a proposta tem como condão fortalecer o Poder Legislativo, na medida em que impõe a obrigatoriedade da execução das emendas apresentadas e reforça a responsabilidade de cada Vereador, já que ao propor as emendas, os parlamentares propiciarão melhoria dos serviços e equipamentos públicos oferecidos aos moradores do Município, bem como os demais interesses locais.

No mérito, frisa-se que os dispositivos acrescentados à LOM que dispõem sobre as chamadas emendas impositivas individuais às leis orçamentárias, nada mais são do que regras constitucionais insertas na Carta Magna trespassando para o âmbito municipal, de forma que é possível depreender que a alteração atende as balizas previstas pelo próprio texto constitucional, através da incidência do princípio da simetria.

Destarte, com as Emendas Constitucionais, inaugurou-se uma nova forma de interação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo quanto à estruturação do orçamento público, de forma que a natureza impositiva do orçamento não conflita ou viola o princípio da harmonia e independência entre os poderes.

Nesse sentido, o Projeto de Lei está em harmonia com a Constituição Federal, consoante se extrai da inteligência do dispositivo a seguir:

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 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022)

§ 9º-A Do limite a que se refere o § 9º deste artigo, 1,55% (um inteiro e cinquenta e cinco centésimos por cento) caberá às emendas de Deputados e 0,45% (quarenta e cinco centésimos por cento) às de Senadores. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022)

§ 10. A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)



§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações oriundas de emendas individuais, em montante correspondente ao limite a que se refere o § 9º deste artigo, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165 desta Constituição, observado o disposto no § 9º-A deste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022)

§ 12. A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

Como se vê, a norma pretendida reprisa parcialmente o texto introduzido no artigo 166 da Carta Federal, o qual, com as Emendas Constitucionais, passou a impor, a obrigatoriedade de execução financeira e orçamentária das emendas de bancadas, tal qual já estabelecia a regra para as emendas individuais. Não fez mais o novel Projeto de Lei nada mais do que assemelhar o modelo de execução orçamentária municipal ao novo modelo constitucional, o que, aliás, é o pressuposto de validade de qualquer ato normativo.

Ainda, cabe trazer à baila recentes julgados sobre o reconhecimento da constitucionalidade de leis municipais que estabeleçam emendas parlamentares impositivas, desde que respeitados os parâmetros constitucionais:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. EMENDA INDIVIDUAL. EXECUÇÃO OBRIGATÓRIA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INOCORRÊNCIA. ADEQUAÇÃO À EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 86/2015. SIMETRIA. O dispositivo inserido em Lei Orgânica Municipal, determinando a execução orçamentária obrigatória de emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, não enseja violação ao preceito da separação dos poderes, tratando-se de norma reproduzida do texto constitucional vigente, em atenção ao princípio da simetria. Por se tratar de limitações ao poder de instauração do processo legislativo, as hipóteses previstas no texto constitucional devem ser interpretadas restritivamente. (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 10000170633895000 MG, Relator: Estevão Lucchesi, Data de Julgamento: 15/02/2019, Data de Publicação: 26/02/2019)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SANTO ANTONIO DA PATRULHA. EMENDAS INDIVIDUAIS DO LEGISLATIVO MUNICIPAL EM LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 86/2015. - Não há falar em irregularidade na representação do Prefeito, uma vez que este tem capacidade processual para propor ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do art. 95, §2º, III, da Constituição Estadual. Preliminar de extinção rejeitada. O Art. 93-A e seus parágrafos 1º, 2º e 3º da Lei Orgânica Municipal de Santo Antônio da Patrulha praticamente reproduz o disposto no art. 166 da Constituição Federal. - Não há inconstitucionalidade a ser declarada já que a Lei Orgânica discutida atendeu ao princípio da simetria, a teor do disposto no art. 8º, caput, da Constituição Estadual. - O parágrafo 4º do art. 93-



A da Lei Orgânica Municipal de Santo Antônio da Patrulha viola o art. 22, I, da Constituição Federal e o enunciado da Súmula n.º 722 do STF, em razão de ser de competência privativa da União legislar sobre matéria penal, bem como definir os crimes de responsabilidade. PRELIMINAR REJEITADA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70067214627, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Gelson Rolim Stocker, Julgado em 01/08/2016).

Quanto a técnica legislativa, é bom enaltecer que a elaboração legislativa exige, acima de tudo, observância de procedimentos e normas redacionais específicas, requisitos que se inserem no âmbito de abrangência da “técnica legislativa”. Nada obstante de tudo o quanto foi exposto, é possível concluir que o Projeto de Lei, no entendimento desta parecerista merece ser corrigido em pontos específicos.

Com efeito, o art. 133-A, §2º, inciso I a IV, no bojo do art. 1º da proposição em análise, repete a literalidade de dispositivo que era previsto na Carta Magna, pretendendo o proponente guardar relação de estrita simetria com a Constituição Federal. Ocorre que, a Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019, altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, passando a revogar as medidas adotadas. O alerta que se cabe fazer é tocante a observância das alterações de ordem constitucional, razão pela qual **RECOMENDA-SE** excluir o conteúdo da redação do art. 133-A, §2º, inciso I a IV, inserido no art. 1º, do Projeto de Emenda à Lei Orgânica do Município nº 001/2023.

Ainda, **RECOMENDA-SE**, de igual forma, suprimir o inciso V, do §2º, do art. 133-A, cujo o objeto traduz-se inadequado no contexto.

Como se não bastasse isso, outras adaptações precisam ser feitas, pois, observa-se que a Emenda Constitucional nº 126/2022, que altera a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir despesas dos limites previstos no art. 107; define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023; e dá outras providências, trouxe nova redação ao artigo 166, §19º, CF, dispondo: “§19. *Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que observe critérios objetivos e imparciais e que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria, observado o disposto no § 9º-A deste artigo.*”.

Posto isto, **RECOMENDA-SE** emenda ao §3º, do art. 133-A, exposto no art. 1º do projeto em debate, conforme a redação vigente na Constituição Federal, a partir da EC nº 126/2022.



Outrossim, **RECOMENDA-SE** emenda ao §5º, do art. 133-A, a fim de afastar penalização por crime de responsabilidade ao Prefeito em casos de inexecução orçamentária das Emendas Parlamentares. Isto porque, por falta de competência, esta regra já foi declarada inconstitucional pelo Poder Judiciário.

Por se tratar de matéria orçamentária aprovada pelo Poder Legislativo e de execução obrigatória, pode-se enquadrar a inexecução das Emendas Impositivas como uma **infração político-administrativa** do Prefeito, nos termos do Decreto-Lei nº 201/1967. Portanto, **sugere** esta Assessoria Jurídica para que passe a constar na redação do §5º, do art. 133-A, a constituição de infração político-administrativa do Prefeito Municipal, por força do art. 4º, VI, do Decreto Federal.

RECOMENDA-SE, ainda, que a nova prática legislativa comece a ser colocada em execução pelos vereadores no ano que vem, em 2024, quando a Câmara receber o Projeto de Lei Orçamentária Anual para o ano de 2025, considerando que é exíguo o tempo para a inserção das Emendas Parlamentares em Projeto de Resolução da Câmara. Além do mais, a peça orçamentária de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) já está em trâmite na Casa Legislativa.

Por fim, a Assessoria Jurídica da Presidência entende que no Projeto de Lei sob parecer não há qualquer vício de natureza formal ou material a impedir a regular tramitação, **desde que acatadas as recomendações alhures expostas.**

III - CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a convicção dos membros desta Câmara, e assegurada a soberania do Plenário, **opino pela legalidade e constitucionalidade, desde que o autor propositor apresente as emendas que sanem os vícios apontados.**

Ademais, frisa-se que se trata de um parecer com caráter meramente opinativo¹. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da

¹ CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. (...) II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (STF, MS 24631 / DF - DISTRITO FEDERAL, Tribunal Pleno, Min. JOAQUIM BARBOSA, Dje 09/08/2007)



decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

É o Parecer que se submete à apreciação da digna Comissão de Constituição, Justiça e Redação desta Casa Legislativa.

À consideração superior.

Imbituba/SC, 29 de agosto de 2023.

Assessora Jurídica da Presidência
OAB/SC 46.707