



Câmara Municipal de Nova Venécia
Estado do Espírito Santo



PARECER JURÍDICO Nº 001/2023

Referência: Projeto de Emenda à Lei Orgânica nº 03/2022

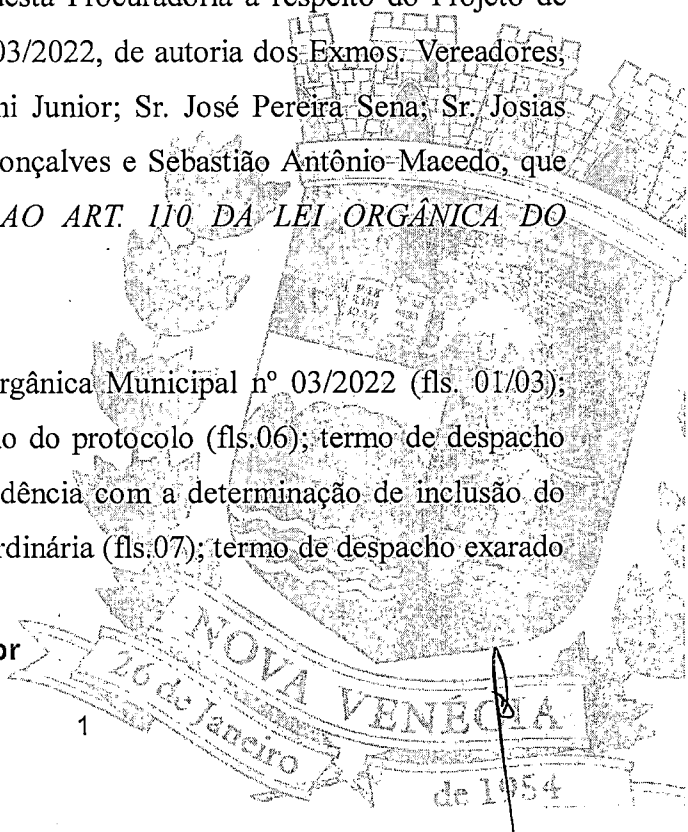
Interessado: Comissão de Justiça e Redação Final

EMENTA: PROJETO DE EMENDA À LEI ORGÂNICA nº 03/2022. INSERE DISPOSITIVOS QUE ESPECIFICA AO ART. 110 DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE NOVA VENÉCIA-ES. EMENDAS IMPOSITIVAS. EMENDAS CONSTITUCIONAIS Nº 86/2015, Nº 100/2019 E Nº 126/2022. ANÁLISE. POSSIBILIDADE.

RELATÓRIO

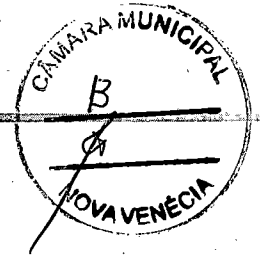
A Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, através da Exmo. Vereador relator, Sr. Roan Roger Marques, requereu a manifestação desta Procuradoria a respeito do Projeto de Emenda à Lei Orgânica Municipal (PELOM) nº 03/2022, de autoria dos Exmos. Vereadores, Sr. Anderson Merlin Salvador; Sr. Enéas Scardini Junior; Sr. José Pereira Sena; Sr. Josias Mendes Machado; Sr. Pedro Henrique Pestana Gonçalves e Sebastião Antônio Macedo, que *"INSERE DISPOSITIVOS QUE ESPECIFICA AO ART. 110 DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE NOVA VENÉCIA-ES."*

Constam dos autos: Projeto de Emenda à Lei Orgânica Municipal nº 03/2022 (fls. 01/03); justificativa (fls. 04/05); comprovante de despacho do protocolo (fls.06); termo de despacho exarado, em 09 de dezembro de 2022, pela Presidência com a determinação de inclusão do projeto de lei no Expediente da próxima Sessão Ordinária (fls.07); termo de despacho exarado





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



pela Presidência, em exercício, com a fase de tramitação de apresentação do PELOM ao Plenário e distribuição para as Comissões, exarado em 14 de dezembro de 2022 (fls.08); termo de despacho exarado pelo Presidente da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final – CLJRF, com a designação do relator (fls.09); termo de despacho de tramitação exarado pelo relator do PELOM na Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final (fls.10); termo de despacho com o encaminhamento da CLJRF para a Procuradoria Jurídica (fls.11).

Os autos foram recebidos nesta Procuradoria Geral em 22 de dezembro de 2022 e, distribuído a essa parecerista em 26 de dezembro de 2022 (fls.11v).

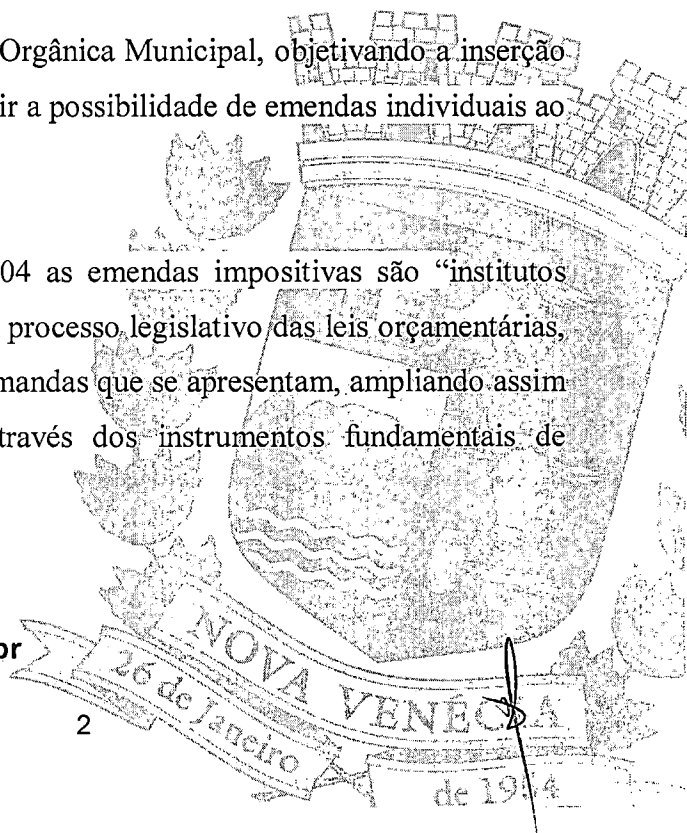
Analisados os termos da consulta, insta frisar que se resumem em atividade intelectual de interpretação, com base no questionamento formulado, **não vinculando a decisão administrativa** a ser tomada pela autoridade competente, ou seja, **O PRESENTE PARECER POSSUI CARÁTER MERAMENTE OPINATIVO.**

É o relatório. Passo a opinar.

FUNDAMENTAÇÃO:

Trata-se, em síntese, de Projeto de Emenda à Lei Orgânica Municipal, objetivando a inserção de dispositivos ao art. 110 da LOM, a fim de incluir a possibilidade de emendas individuais ao projeto de lei orçamentária anual.

Segundo a justificativa dos proponentes às fls. 04 as emendas impositivas são “institutos importantes para garantir o papel do legislador no processo legislativo das leis orçamentárias, alocando ou destinando recursos vinculados às demandas que se apresentam, ampliando assim o leque de execução das políticas públicas através dos instrumentos fundamentais de planejamento e execução orçamentária”.





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



Pois bem. A Constituição Federal em seu art. 18¹, *caput* determina que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, todos autônomos entre si.

O Constituinte originário ao optar pela forma federativa de Estado reconheceu a estrutura política abrangendo as seguintes características: a) descentralização do exercício do poder político; b) identificação dos entes federados dotados de autonomia, não havendo subordinação entre eles; c) auto-organização, refere-se a possibilidade de elaborarem sua legislação fundamental, para os Estados suas respectivas Constituições Estaduais, já para os Municípios e o Distrito Federal a elaboração de Lei Orgânica, bem como na capacidade de editarem o restante de suas normas (autolegislação); d) autogoverno, capacidade de eleger seus próprios representantes; e) autoadministração, cada ente possui competência de exercer suas atividades legislativas, administrativas e tributárias, devendo ser respeitados os ditames constitucionais no tocante à repartição de competências. (MASSON, 2012, p.183)²

Ao ser atribuído aos Municípios a qualidade de entes federados, os mesmos passam a integrar a organização político-administrativa, como entes da federação, sendo garantida a plena autonomia (MASSON, 2012, p. 190)³.

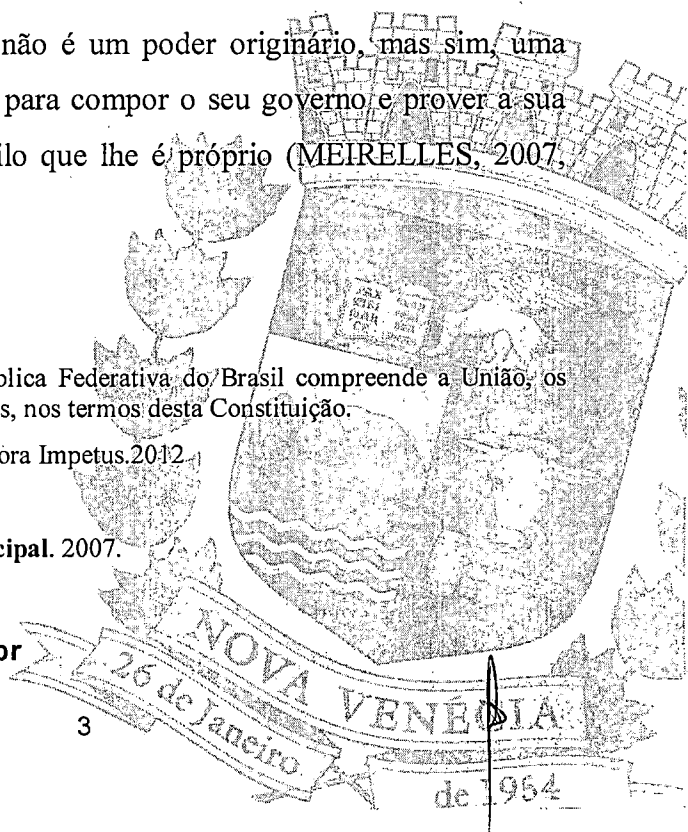
Segundo Meirelles (2007, p.90-91)⁴ autonomia, não é um poder originário, mas sim, uma prerrogativa política outorgada pela Constituição para compor o seu governo e prover a sua Administração. “É a administração própria daquilo que lhe é próprio (MEIRELLES, 2007, p.91) ”.

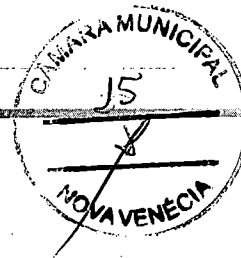
¹ Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

² MASSON, Nathalia. **Direito Constitucional**. Niterói. Editora Impetus.2012.

³ Ibid., 2012, p.190.

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Municipal**. 2007.





A autonomia municipal não pode ser confundida com soberania, esta é pertencente ao Estado (Nação), trata-se aquela de um direito público subjetivo de organizar e prover sua administração (MEIRELLES, 2007).⁵

No mesmo sentido, Paulo e Alexandrino⁶ (2011, p.310) ao abordarem sobre a autonomia municipal afirmam que está baseada na capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração (exercício de suas competências administrativas, tributárias e legislativas).

A estrutura dos entes federativos é composta pelos seus Poderes, independentes e harmônicos entre si. No âmbito da União, pelo Poder Executivo, Legislativo e Judiciário (art. 2º da Constituição). Pela Lei Orgânica de Nova Venécia - LOM (art. 8º), o “governo municipal é constituído pelos Poderes Legislativo e Executivo, independentes e harmônicos entre si”.

Nesta medida, o Município de Nova Venécia, na qualidade de ente federativo autônomo possui competência de auto-organização, autolegislação, autogoverno e autoadministração.

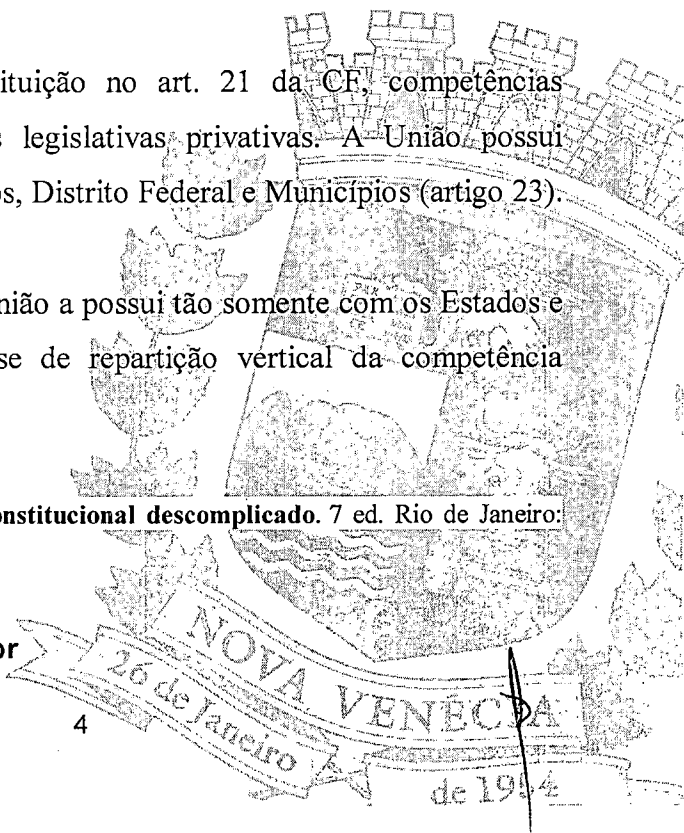
Quanto às competências legislativas e administrativas de cada ente, importante se faz trazer à sua distinção e repartição.

A União tem poderes enumerados pela Constituição no art. 21 da CF, competências administrativas e art. 22 da CF, competências legislativas privativas. A União possui competência comum administrativa com os Estados, Distrito Federal e Municípios (artigo 23).

Quanto à competência legislativa concorrente a União a possui tão somente com os Estados e o Distrito Federal (art.24 da CF/1988). Trata-se de repartição vertical da competência

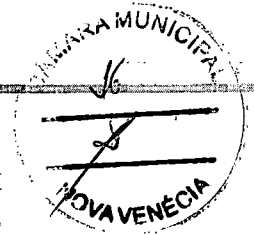
⁵ Ibid., 2003.p.91.

⁶ PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. 7 ed. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2011, p.310.





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



legislativa, na qual esses entes poderão, legitimamente, legislar sobre os assuntos arrolados no dispositivo em comento, desde que obedecidas as diretrizes constantes em seus parágrafos (PAULO; ALEXANDRINO, 2011, p.352)⁷.

Em relação aos Estados Membros, a Constituição Federal não enumera e nem indica os poderes que estes possuem, os poderes destes são chamados de poderes residuais/remanescentes/reservados (art. 25, §1º, CF). O Distrito Federal não tem poderes específicos, ele detém as competências atribuídas aos Municípios e Estados (art. 32, §1º, CF). Quanto aos Municípios, foi reservada a competência legislativa para legislar sobre assuntos de interesse local (competência exclusiva), consoante disposto no art. 30, inciso I, da Constituição Federal, bem como suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, com arrimo no art. 30, inciso II da Carta Magna, sendo vedado ir de encontro a legislação federal ou estadual existente, bem como extrapolar a sua competência (PAULO; ALEXANDRINO, 2011, p.359)⁸

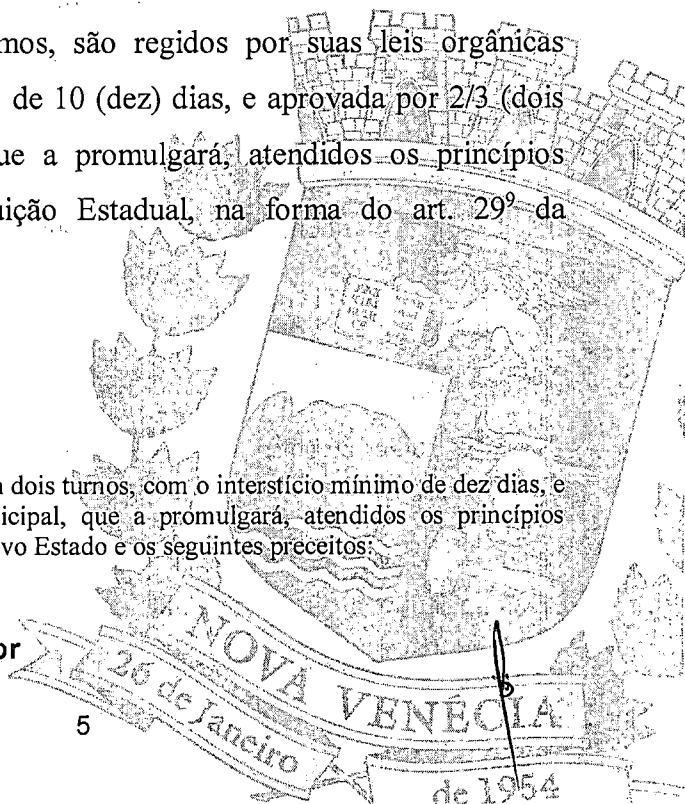
As competências administrativas dos Municípios os permitem atuarem sobre assuntos de interesse local, a partir do princípio da predominância do interesse, especialmente sobre as matérias arroladas nos incisos III a IX do art. 30 da CF/1988.

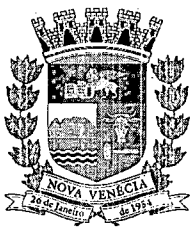
Os Municípios, como entes federativos autônomos, são regidos por suas leis orgânicas votadas em dois turnos, com o interstício mínimo de 10 (dez) dias, e aprovada por 2/3 (dois terços) dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal, Constituição Estadual, na forma do art. 29º da CF/1988.

⁷ Ibid., 2011, p.352

⁸ Ibid., 2011, p.359

⁹ Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:





Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



A LOM de Nova Venécia poderá ser emendada mediante proposta de no mínimo 1/3 (um terço) dos membros do Poder Legislativo (art. 43, inciso I da LOM) ou pelo Prefeito Municipal (art. 43, inciso II da LOM).

Como a proposição foi assinada por 06 (seis) dos 13 (treze) membros desta Casa de Leis, conforme fls. 1/5, verifica-se a implementação do requisito constante no art. 43, inciso I da LOM.

Desta feita, percebe-se que foram preenchidos os requisitos de competência e legitimidade para a iniciativa da deflagração da proposição em apreço.

A Constituição Federal no art. 166, §§ 9º a 20, com redação conferida pelas Emendas nº 100/2019 e 126/2022, assim dispõe:

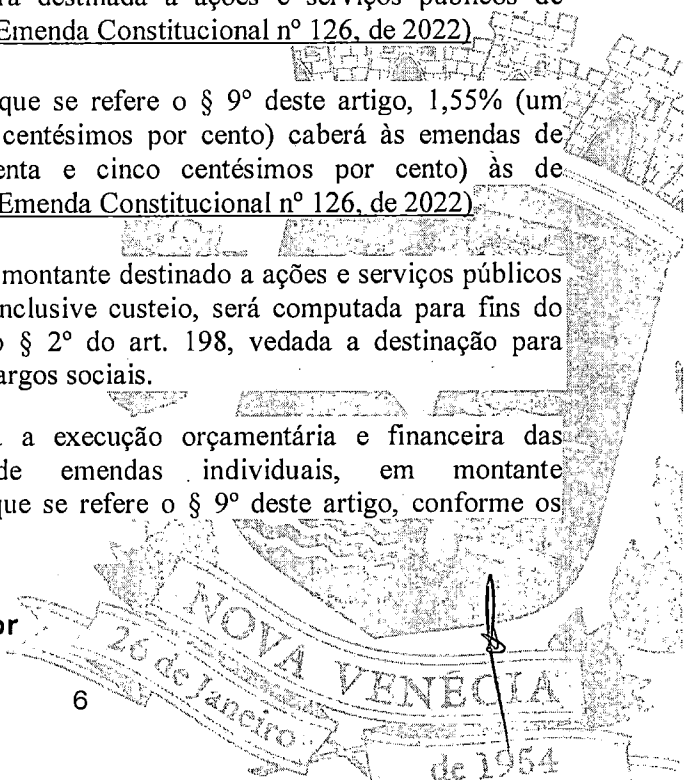
Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 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.

§ 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





Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito) (Vide) (Vide)

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

§ 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.

§ 17. Os restos a pagar provenientes das programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira até o limite de 1% (um por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto de lei orçamentária, para as programações das emendas individuais, e até o limite de 0,5% (cinco décimos por cento), para as programações das emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal.

§ 18. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, os montantes previstos nos §§ 11 e 12 deste artigo poderão ser reduzidos em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias.

§ 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022)

§ 20. As programações de que trata o § 12 deste artigo, quando versarem sobre o início de investimentos com duração de mais de 1 (um) exercício financeiro ou cuja execução já tenha sido iniciada, deverão ser objeto de emenda pela mesma bancada estadual, a cada exercício, até a





Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



conclusão da obra ou do empreendimento. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito)

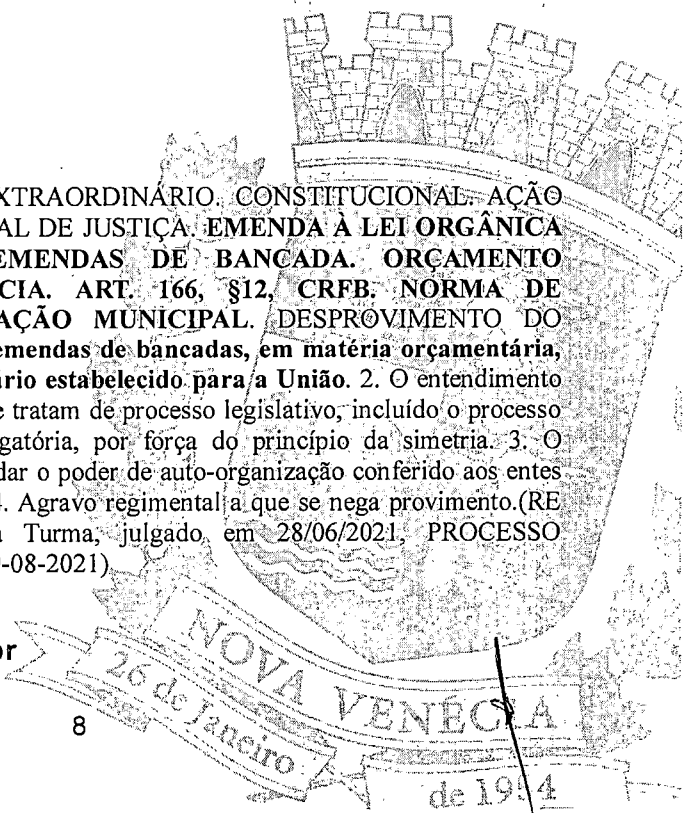
Pela transcrição acima do art. 166 da Constituição Federal, percebe-se que constam restrições ao poder de emendas ao projeto de lei orçamentária anual e a projetos que o modifiquem, devendo as emendas ser compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias e guardar pertinência temática com o projeto emendado (§ 3º do art. 166).

A Emenda Constitucional nº 100/2019 alterou os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de individuais e bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal.

Contudo, isso não significa que apenas os Estados e o Distrito Federal possam implementar o orçamento impositivo, muito menos a impossibilidade que os Municípios também o façam, conforme RE nº 1.301.031¹⁰, de relatoria do Ministro Edson Fachin.

Até a EC nº 100/2019, o percentual de emendas individuais impositivas era de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento). Com a Emenda nº 126/2022, esse percentual foi majorado para 2% (dois por cento).

¹⁰ Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. EMENDA À LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. EMENDAS DE BANCADA. ORÇAMENTO IMPOSITIVO. MODELO FEDERAL. CONSONÂNCIA. ART. 166, §12, CRFB. NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. AUTO-ORGANIZAÇÃO MUNICIPAL. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. A previsão do instituto de emendas de bancadas, em matéria orçamentária, no âmbito municipal, não contraria o modelo orçamentário estabelecido para a União. 2. O entendimento desta Suprema Corte é de que as normas constitucionais que tratam de processo legislativo, incluído o processo legislativo de leis orçamentárias, são de reprodução obrigatória, por força do princípio da simetria. 3. O constituinte estadual não tem o poder de restringir ou abrandar o poder de auto-organização conferido aos entes municipais nos termos do art. 29 da Constituição Federal. 4. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 1301031 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 28/06/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJE-165 DIVULG 18-08-2021 PUBLIC 19-08-2021)





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



A PELOM insere que ficam obrigatórias as emendas individuais no percentual de 1,2%, sendo que metade desse percentual deverá ser destinado a área de saúde.

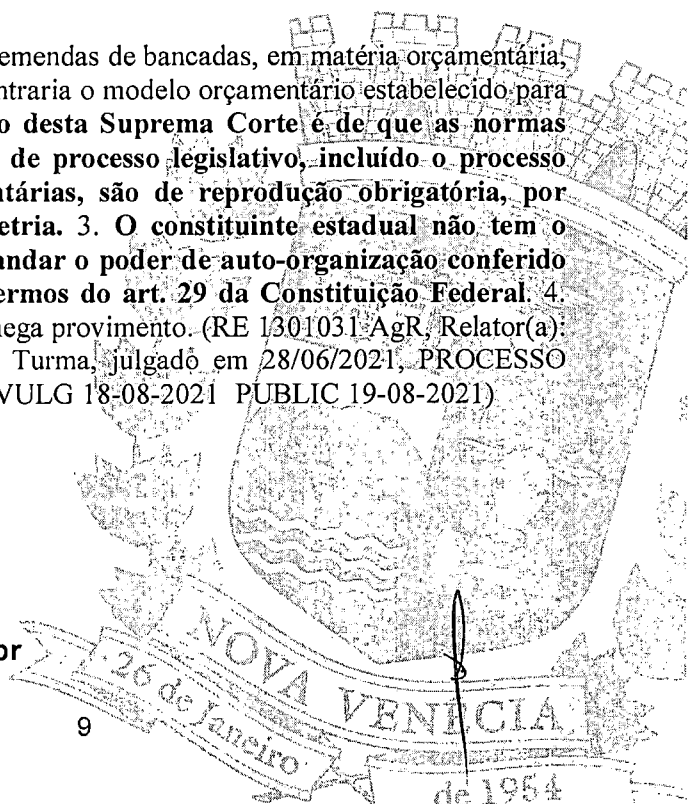
Analisando a Constituição Estadual do Estado do Espírito Santo, verifica-se que não foram inseridas emendas constitucionais, a fim de permitir as chamadas emendas impositivas à lei orçamentária anual.

Contudo, conforme jurisprudência do Eg. Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo – TJES, e do Supremo Tribunal Federal - STF, tal fato não é impeditivo para que sejam inseridas emendas às Leis Orgânicas Municipais, a fim de permitir a possibilidade do orçamento impositivo.

Neste sentido:

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. EMENDA À LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. EMENDAS DE BANCADA. ORÇAMENTO IMPOSITIVO. MODELO FEDERAL. CONSONÂNCIA. ART. 166, §12, CRFB. NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. AUTO-ORGANIZAÇÃO MUNICIPAL. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL.

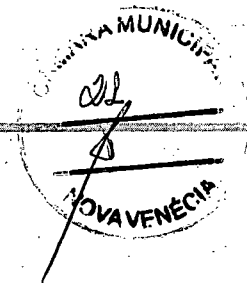
1. A previsão do instituto de emendas de bancadas, em matéria orçamentária, no âmbito municipal, não contraria o modelo orçamentário estabelecido para a União. 2. O entendimento desta Suprema Corte é de que as normas constitucionais que tratam de processo legislativo, incluído o processo legislativo de leis orçamentárias, são de reprodução obrigatória, por força do princípio da simetria. 3. O constituinte estadual não tem o poder de restringir ou abrandar o poder de auto-organização conferido aos entes municipais nos termos do art. 29 da Constituição Federal. 4. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 1301031-AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 28/06/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-165 DIVULG 18-08-2021 PUBLIC 19-08-2021)





Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PRELIMINAR DE LITISPENDÊNCIA REJEITADA MÉRITO ARTIGO 131-A DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE VENDA NOVA DO IMIGRANTE LEI ORÇAMENTÁRIA EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS DE CARÁTER IMPOSITIVO PREVISÃO CONTIDA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA PRINCÍPIO DA SIMETRIA DESNECESSIDADE DE PREVISÃO NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL REPRESENTAÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.

1. A Emenda Constitucional nº 85/2015, ao acrescentar parágrafos ao art. 166 da CF/1988, definiu que parte das emendas parlamentares individuais apostas à lei orçamentária serão de execução obrigatória pelo Chefe do Poder Executivo.

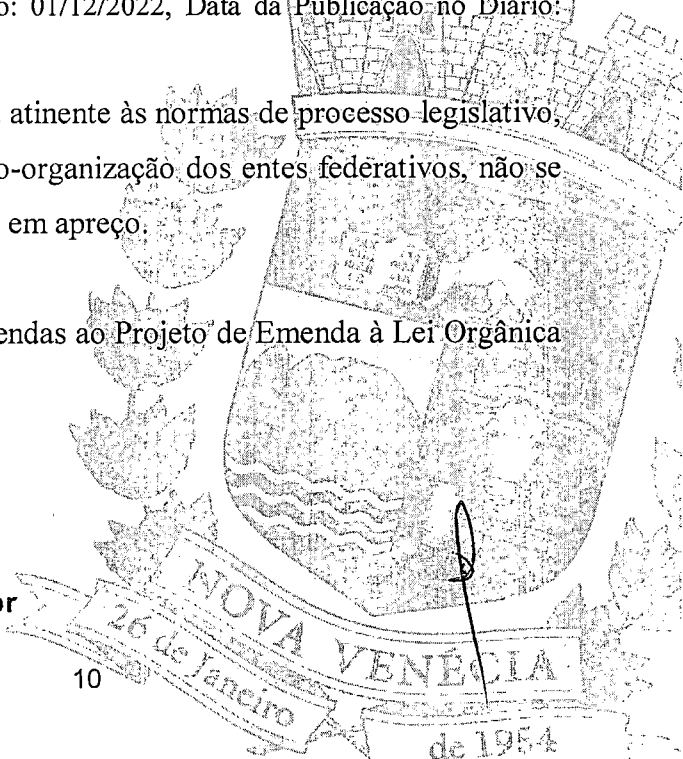
2. Note-se que esta sistemática influencia diretamente no mecanismo de interação harmônica entre os Poderes, já que a forma com que os Poderes Executivo e Legislativo se relacionam no processo de composição da lei orçamentária foi significativamente alterada.

3. O Supremo Tribunal Federal já se posicionou no sentido de que as normas constitucionais atinentes ao processo legislativo, inclusive em matéria orçamentária, devem ser necessariamente reproduzidas no âmbito dos demais entes federados, por força da simetria ou parametricidade. Assim, despcienda a previsão do orçamento impositivo na Constituição Estadual, a fim de que os Municípios instituem previsão semelhante àquela contida no art. 166 da CF/88.

4. Representação de inconstitucionalidade julgada improcedente. (TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100210025605, Relator: FERNANDO ESTEVAM BRAVIN RUY, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 01/12/2022, Data da Publicação no Diário: 14/12/2022)

Desta feita, considerando os princípios da simetria atinente às normas de processo legislativo, inclusive de leis orçamentárias, bem como da auto-organização dos entes federativos, não se vislumbra óbice para a continuidade da proposição em apreço.

Porém, sugere-se a apresentação das seguintes emendas ao Projeto de Emenda à Lei Orgânica nº 03/2022:





Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



- a) **Emenda Modificativa:** § 5º. 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 do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde;
- b) **Emenda Modificativa:** § 6º. A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 5º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do §1º do art. 180 desta Lei Orgânica Municipal, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais;
- c) **Emenda Modificativa:** § 7º. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações oriundas de emendas individuais, em montante correspondente ao limite a que se refere o § 5º deste artigo, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165 da Constituição Federal, aplicado de forma extensível ou simétrica ao Município.

É curial ressaltar novamente, que a presente proposição de emenda à Lei Orgânica Municipal deverá ser discutida em dois turnos, com interstício mínimo de 10 (dez) dias, sendo que o quórum de aprovação é de 2/3 (dois terços) dos membros desta edilidade, e caso aprovada, deverá ser promulgada pela Mesa Diretora (art. 43, §§1º e 2º da LOM), com o respectivo número de ordem.

CONCLUSÃO:

Diante de todo o exposto, essa procuradoria jurídica **OPINA** pela **CONSTITUCIONALIDADE e LEGALIDADE** do Projeto de Emenda à Lei Orgânica nº 03/2022, desde que atendidas todas sugestões constantes na fundamentação supra.

É o parecer.

Nova Venécia, 12 de janeiro de 2023.

DANIELA BRAGA ARAÚJO ZAMPROGNO

Procuradora Jurídica

