



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 252/2019

Assunto: Substitutivo à Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 01/2019 – Aatoria Vereadores Mauro de Sousa Penido, Aldemar Veiga Junior, Alécio Cau, Dalva Berto, Edson Secafim, Franklin Duarte, Gilberto Borges – Giba, Israel Scupenaro, Kiko Beloni, Luiz Mayr Neto, Mônica Morandi, Roberson Costalonga Salame

À Comissão de Justiça e Redação

Trata-se de parecer jurídico relativo ao Substitutivo à Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 01/2019 de Aatoria dos Vereadores **Mauro de Sousa Penido, Aldemar Veiga Junior, Alécio Cau, Dalva Berto, Edson Secafim, Franklin Duarte, Gilberto Borges – Giba, Israel Scupenaro, Kiko Beloni, Luiz Mayr Neto, , Mônica Morandi, Roberson Costalonga Salame**, solicitado pela Comissão de Justiça e Redação.

Cumpr, primeiramente, destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

Desta feita, considerando os aspectos constitucionais, passo a tecer minhas considerações.

A Emenda à Constituição Federal nº 86, de 17 de março de 2015 que “altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica” passou a estabelecer o seguinte:

“Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

§ 3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

(ACP) *J*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

§ 9º Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

(ACP) *f*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

III - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto no § 11 do art. 166. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

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.

§ 1º Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

§ 2º As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

II - 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 Estados, Municípios e Distrito Federal; ou*

III - sejam relacionadas:

- a) com a correção de erros ou omissões; ou*
- b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.*

§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

§ 5º O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação nos projetos a que se refere este artigo enquanto não iniciada a votação, na Comissão mista, da parte cuja alteração é proposta.

§ 6º Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

§ 7º Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo.

(ACP) *J*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

§ 8º Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.

§ 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)

§ 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 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)

§ 12. As programações orçamentárias previstas no § 9º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica. (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

(ACP) *J*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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.

§ 15. Após o prazo previsto no inciso IV do § 14, as programações orçamentárias previstas no § 11 não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos justificados na notificação prevista no inciso I do § 14. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

(ACP) 



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

§ 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)

§ 17. 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, o montante previsto no § 11 deste artigo poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

§ 18. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)"

"Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;

II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;

III - participação da comunidade.

§ 1º. O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes. (Parágrafo único renumerado para § 1º pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

(ACP) ✍



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

I - no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento); (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

§ 3º Lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000) Regulamento

I - os percentuais de que tratam os incisos II e III do § 2º; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

II - os critérios de rateio dos recursos da União vinculados à saúde destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados destinados a seus respectivos Municípios, objetivando a progressiva redução

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

das disparidades regionais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

III - as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

IV - (revogado). (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

§ 4º Os gestores locais do sistema único de saúde poderão admitir agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias por meio de processo seletivo público, de acordo com a natureza e complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para sua atuação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 51, de 2006)

§ 5º Lei federal disporá sobre o regime jurídico, o piso salarial profissional nacional, as diretrizes para os Planos de Carreira e a regulamentação das atividades de agente comunitário de saúde e agente de combate às endemias, competindo à União, nos termos da lei, prestar assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para o cumprimento do referido piso salarial. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 63, de 2010) Regulamento

§ 6º Além das hipóteses previstas no § 1º do art. 41 e no § 4º do art. 169 da Constituição Federal, o servidor que exerça funções equivalentes às de agente comunitário de saúde ou de agente de combate às endemias poderá perder o cargo em caso de descumprimento dos requisitos específicos, fixados em lei, para o seu exercício. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 51, de 2006)”

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

No mesmo sentido a Constituição do Estado de São Paulo por meio da Emenda Constitucional n° 45 de 18 de dezembro de 2017 amoldou-se à Constituição Federal em conformidade com o princípio da simetria:

“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.

§ 3º - O Governador poderá enviar mensagem ao Legislativo para propor modificações nos projetos a que se refere este artigo, enquanto não iniciada, na Comissão competente, a votação da parte cuja alteração é proposta.

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

§ 4º - Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo.

§ 5º - Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.

§ 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. () Acrescido pela Emenda Constitucional n° 45, de 18 de dezembro de 2017.*

§ 7º - A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 6º deste artigo, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do item 1 do parágrafo único do artigo 222, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais. () Acrescido pela Emenda Constitucional n° 45, de 18 de dezembro de 2017*

§ 8º - É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 6º deste artigo, em montante de 0,3% (três décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios definidos na lei de diretrizes orçamentárias. () Acrescido pela Emenda Constitucional n° 45, de 18 de dezembro de 2017*

§ 9º - Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 8º deste artigo, em montante estabelecido na lei de diretrizes orçamentárias. () Acrescido pela Emenda Constitucional n° 45, de 18 de dezembro de 2017*

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

§ 10 – 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, o montante previsto no § 8º deste artigo poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias. () Acrescido pela Emenda Constitucional nº 45, de 18 de dezembro de 2017*

Na doutrina encontramos a conceituação básica a respeito do assunto:

“Embora promulgada em março de 2015, a Emenda Constitucional nº 86, que torna impositiva a execução das emendas individuais dos parlamentares ao Orçamento, ainda não está sendo manejada adequadamente no âmbito local. O mecanismo que prevê a obrigatoriedade do acatamento das emendas realizadas no Legislativo pelo Executivo, embora novidade para as Câmaras Municipais possibilita, desde que tenha base legal na ordem jurídica municipal, a concretização das emendas parlamentares ao Orçamento até o limite de 1,2% da receita corrente líquida do ano anterior (impostos e outras receitas, descontadas contribuições previdenciárias, PIS, PASEP e duplicidades).

O texto da emenda ainda prevê que metade desse percentual, 0,6%, deve ser empregado em ações e serviços de Saúde, exceto despesas com pessoal e encargos. Em um exemplo prático, considerando hipoteticamente que se a receita corrente líquida apurada no período de maio de 2014 a abril de 2015 do município “X” fora de aproximadamente R\$ 90 milhões, o valor total das emendas individuais seria algo em torno de R\$ 1 milhão, o que corresponde a 1,2%, que devem ser acatados e não podem ser modificados pelo prefeito ao longo da execução orçamentária.

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Outro ponto importante e que dá força a medida, é a necessidade, caso venha o Executivo a não cumprir tais emendas, pela razão que a Constituição chama de impedimento de ordem técnica, de que o Prefeito Municipal deva, até 120 dias após a publicação da Lei de Orçamento, comunicar a Câmara, que, por sua vez, tem 30 dias para indicar uma alternativa de destinação do dinheiro. A ordem técnica nada mais é do que a não efetivação da receita prevista, ou seja, menos dinheiro que o previsto. Assim, se bem manejada, a emenda impositiva passa a ser uma grande ferramenta de atuação legislativa. Entretanto, vale lembrar que embora tal condição possua previsão constitucional, somente poderá ser aplicado no âmbito local se prevista na Lei Orgânica do Município.” (texto: O que é realmente a emenda impositiva, de André y Castro Camillo, fonte: <http://uvbbrasil.com.br/2015/?p=3497>)

“A Emenda Constitucional 86, de 2015, tornou obrigatória a parte do orçamento cuja execução era antes facultativa: a das emendas parlamentares individuais, limitadas a 1,2% da receita corrente líquida, o mesmo indicador que baliza os limites da despesa de pessoal, dívida, garantias, operações de crédito, bem como o pagamento parcelado de precatórios judiciais e da dívida previdenciária (INSS ou RPPS).

Nessa dinâmica das emendas impositivas, vale aqui resumir os comandos daquela emenda à Constituição, tal qual se fez em artigos publicados no Boletim Fiorilli de Administração Pública Municipal.

- *Segundo o Comunicado TCESP nº 18, de 2015, os Municípios também foram alcançados pelas emendas orçamentárias de execução impositiva.*
- *Tendo em vista que a Emenda 86 alterou dispositivo que alcança, de forma indistinta, União, Estados e Municípios (art. 166, da CF), a emenda impositiva é autoaplicável. No entanto, a Edilidade, caso queira, poderá*

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

alterar a Lei Orgânica do Município, nela objetivando a tal emenda individual.

- *As emendas **individuais** dos vereadores se restringem a 1,2% da receita corrente líquida, sendo que metade disso, 0,6%, pertence à Saúde.*
- *Esses 0,6% da Saúde não podem bancar qualquer despesa de pessoal.*
- *A menos que a Prefeitura **demonstre impedimento técnico**, depois aceito pelo Legislativo, **aqueles emendas devem ser cumpridas** (§ 11, art. 166, da Constituição).*
- *A Prefeitura, **até 120 dias após a publicação do orçamento**, oficiará a Câmara sobre os **impedimentos técnicos de todas ou só de algumas emendas impositivas** (art. 166, § 14, I, da Constituição).*
- *Nisso, a Prefeitura explicará que a emenda impositiva se **incompatibiliza com os planos do governo municipal**, quer o da educação, da saúde, da mobilidade urbana, de resíduos sólidos, de saneamento ou, ainda, com os objetivos e prioridades da lei de diretrizes orçamentárias (LDO).*
- *Então, não cabe alegar **insuficiências de caixa ou queda na arrecadação**, mas, sim, **dissonância com o planejamento municipal** (ex.: a creche proposta pelo vereador não integra o plano municipal de educação).*
- *E, **30 dias após o recebimento daquele ofício da Prefeitura**, a Mesa da Câmara indicará **outras ações de governo em substituição às tecnicamente impedidas**.*
- *Todavia, e na hipótese de **desequilíbrio de caixa**, as **Prefeituras podem adiar a realização de até metade das tais emendas**, inscrevendo-as em **Restos a Pagar** (art. 166, § 16, da CF).*
- *E esses Restos a Pagar, sob pena de **descumprimento constitucional**, não serão nunca cancelados.*
- *Também, diante de **precariedade financeira**, as **Prefeituras poderão**, sob as hipóteses da **limitação de empenho** (art. 9º, da LRF), **reduzir parte das***

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

emendas impositivas. Contudo, o percentual diminuído nunca superará o que atinge os demais gastos cortados. É o que se vê no art. 166, § 17, da Constituição.

- *Limitada 10% das emendas impositivas, a redução das demais despesas nunca será menor que 10%. Em outras palavras, não se pode reduzir menos os chamados gastos discricionários (aqueles que não têm natureza obrigatória).*
- *Levando em conta que, ao modificar orçamento, não é dado ao vereador aumentar a despesa total (art. 166, § 3º, II, da CF), a emenda impositiva anulará certas despesas (menos pessoal e serviço da dívida), comprometendo, talvez, a eficácia de alguns programas governamentais. Para evitar tal problema, a Prefeitura, no lado da despesa, poderia deixar uma lacuna, uma reserva de contingência onde caibam as tais emendas impositivas (até 1,2% da receita corrente líquida).*
- *A lei que substituirá a de nº 4.320, de 1964 (art. 165, § 9º, CF), preverá a forma de distribuir, entre os vereadores, as emendas obrigatórias ao orçamento.*
- *Enquanto não editada aquela lei, deve a Mesa Diretora da Câmara deliberar quanto à justa repartição das tais emendas entre os parlamentares municipais.*
- *Ligado ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, o Sistema Audesp criou a fonte 8 para controlar a execução das despesas vinculadas às emendas impositivas ao orçamento.” (JUNIOR, Flavio Corrêa de Toledo. A apreciação do orçamento pela Câmara de Vereadores - perguntas e respostas. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 23, n. 5529, 21 ago. 2018. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/68471>>. Acesso em: 4 mar. 2019.)*

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Portanto, os mandamentos constitucionais, federal e estadual, aplicam-se aos Municípios.

Após a mencionada edição da emenda constitucional federal o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo emitiu o Comunicado SDG Nº 018/2015 aos seus órgãos jurisdicionados:

“O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo COMUNICA aos órgãos jurisdicionados que em razão das Emendas Constitucionais nº 85 e 86, respectivamente, promulgadas em 26 de fevereiro e 17 de março de 2015 deverão ser observados, na execução orçamentária, os procedimentos seguintes:

1. Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 85, de 2015 e tendo somente em vista as atividades de ciência, tecnologia e inovação, os mecanismos da transposição, remanejamento ou a transferência de recursos orçamentários (art. 167, VI, da CF), não mais exigem a prévia autorização legislativa, bastando, para tanto, decreto do Poder Executivo.

2. De reiterar que tal exoneração alcança apenas as ações de ciência, tecnologia e inovação; para todas as demais áreas há de se ter, quanto a transposições, remanejamentos ou transferências, prévia e moderada autorização na lei de diretrizes orçamentárias (LDO) ou em diploma específico, tal qual tem decidido esta Corte.

3. 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.

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

5. *Esse percentual de 0,6% na Saúde não poderá financiar despesas de pessoal ou encargos sociais.*

6. *Fruto das sobreditas emendas ao orçamento de outros níveis de governo, as transferências voluntárias não ingressarão na receita corrente líquida do ente beneficiado; isso, para apuração do limite da despesa de pessoal. É o que preceitua o § 13, do art. 166, da Constituição.*

7. *Até 0,6% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, os Restos a Pagar poderão ser computados no orçamento impositivo em questão (art. 166, § 16, da Constituição).*

8. *Caso haja a limitação de empenho prevista no art. 9º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, os gastos não obrigatórios serão contingenciados na mesma proporção que os relativos às emendas de execução obrigatória. É o que reza o art. 166, § 17, da Constituição."*

Segundo os fundamentos expostos uma vez atendidos os limites percentuais e materiais impostos na Constituição os parlamentares poderão propor emendas impositivas, havendo óbice no caso de impedimento técnico, conforme depreende-se do seguinte julgado do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei municipal, de iniciativa parlamentar, que "autoriza o Executivo Municipal a destinar recursos à 'AACD (Unidade de Mogi das Cruzes)". Inconstitucionalidade formal caracterizada. Inobservância ao rito constitucionalmente previsto para as situações em que emendas individuais parlamentares apresentem impedimento técnico. Pedido julgado procedente para declarar a inconstitucionalidade da norma.

(...) 3. O pedido da presente ação há que ser julgado procedente, porquanto verificada a inconstitucionalidade formal da lei impugnada, face à inobservância ao rito constitucionalmente previsto para as

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

situações em que emendas individuais parlamentares apresentem impedimento técnico.

A Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015, alterou a redação dos artigos 165, 166 e 198 da Constituição Federal com o fim de, observados os parâmetros fixados, tornar obrigatória a execução da programação orçamentária referente a emendas individuais à Lei Orçamentária Anual apresentadas por parlamentares também denominadas “emendas impositivas”, ou mesmo, “orçamento impositivo”.

A fim de melhor situar a questão em tela, vale pontuar, brevemente, que, nos termos do artigo 165 da Constituição Federal, leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, cabendo ao Poder Legislativo apreciar os projetos de lei apresentados pelo Executivo. O Texto Constitucional, em seu artigo 166, faculta aos parlamentares a apresentação de emendas aos projetos de lei orçamentária anual ou aos projetos que os modifiquem, atendidas determinados parâmetros. Antes da edição da Emenda Constitucional nº 86/2015, os níveis de execução orçamentária e financeira das emendas individuais apresentadas por parlamentares, ao que consta, eram pouco expressivos. A aprovação da Emenda Constitucional teve por intuito fixar a obrigatoriedade de execução das programações orçamentárias provenientes de emendas parlamentares individuais, impingindo um dever ao gestor público. Essa obrigatoriedade somente é afastada, de acordo com previsto na Emenda Constitucional, ante a existência de impedimentos técnicos ou legais.

Referida Emenda Constitucional acresceu os §§ 9º a 18 ao artigo 166 da Constituição, o quais possuem a seguinte redação:

“§ 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,

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

§ 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 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.

§ 12. As programações orçamentárias previstas no § 9º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.

§ 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.

§ 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;

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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.

§ 15. Após o prazo previsto no inciso IV do § 14, as programações orçamentárias previstas no § 11 não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos justificados na notificação prevista no inciso I do § 14.

§ 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.

§ 17. 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, o montante previsto no § 11 deste artigo poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.

§ 18. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria" destacado.

Pois bem.

A Emenda Substitutiva nº 62/2015, de autoria do Vereador Said Raful Neto, reproduzida às fls. 223 dos autos, estipulava a fixação de recursos dentro da

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Lei Orçamentária Anual do exercício de 2016 para a celebração de convênio com a AACD - Unidade Mogi das Cruzes, no valor de R\$ 164.968,19 (cento e sessenta e quatro mil, novecentos e sessenta e oito reais e dezenove centavos).

Em 25 de abril de 2016, o Poder Executivo Municipal, por meio da Secretaria de Planejamento e Gestão Financeira, enviou ofício à Presidência da Câmara Municipal indicando quais emendas individuais parlamentares apresentavam impedimento de ordem técnica. Entre estas, encontrava-se a Emenda Substitutiva nº 62/2015. De acordo com o documento, no que tange à referida emenda, a falta de cumprimento ao disposto no artigo 116 da Lei 8.666/1993 inviabilizava sua realização (fls. 200/207).

Em 25 de maio de 2016, o Presidente da Câmara Municipal encaminhou ofício ao Poder Executivo, apresentando informações com o fim de "sanar as discrepâncias apontadas, ficando tais Emendas aptas a serem implementadas no decorrer do Exercício de 2016". A propósito da Emenda Substitutiva nº 62/2015, afirmou que esta aguardava deliberação em Plenário e, tão logo fosse aprovada, o autógrafo seria enviado ao Poder Executivo. Aduziu, ainda: "em que pese entendermos que a discrepâncias citadas, contidas no § 1º do artigo 166 da Lei 8.666/93 serem de exigência de fase posterior, quando da execução efetiva, envidamos todo o esforço com o fim de buscar as informações do Inciso I ao Inciso VII do referido § 1º, em troca de e-mails com a AACD (Anexo), o que esperamos obter o mais breve possível" (fls. 208/2014).

Em 08 de junho de 2016, o Presidente da Câmara Municipal remeteu ao Chefe do Poder Executivo Autógrafo do Projeto de Lei nº 052/2016, também de autoria do Vereador Said Raful Neto. Tal projeto de lei tinha por fim autorizar o Poder Executivo Municipal a destinar recursos à AACD de Mogi das Cruzes, no exato montante indicado na Emenda Substitutiva nº 62/2015 (fls. 22/23).

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Em 21 de junho, a mensagem de veto total do Projeto de Lei pelo Prefeito foi remetida ao Legislativo Municipal (fls. 24/29).

Em sessão ordinária do dia 13 de julho de 2016 (fls. 75) o veto foi arquivado e, em 22 de julho de 2016, a lei foi promulgada (fls. 21).

4. Embora a autonomia dos Municípios esteja constitucionalmente assegurada, as Constituições da República e do Estado de São Paulo¹ estabelecem que as capacidades de auto organização e de auto legislação desses entes federativos devem observar os ditames da Lei Fundamental do país e da Constituição Estadual.

As medidas a serem adotadas em caso de impedimento de ordem técnica para a realização das emendas individuais estão expressamente previstas no § 14 do artigo 166 da Constituição Federal, acima transcrito.

De acordo com os elementos constantes dos autos, o Poder Legislativo Municipal não promoveu o devido saneamento do impedimento técnico apontado pelo Poder Executivo (qual seja, o atendimento ao previsto no artigo 166 da Lei nº 8.666/93). O ofício da Presidência da Câmara Municipal restringe-se a informar que está envidando esforços para buscar as informações. Não há notícia de que esses informes tenham sido apresentados ao Poder Executivo. E, encerrado o prazo previsto no inciso II do § 14 do artigo 166 da CF, ao invés de indicar o remanejamento da programação, promulgou a norma ora questionada.

Desse modo, resta patente a não observância das medidas expressamente previstas no Texto Constitucional, sendo de rigor o reconhecimento do vício formal da normativa municipal.” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2251893-56.2016.8.26.0000)

Pois bem, no que tange ao do princípio da simetria seguem algumas considerações.

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

O princípio da Simetria Constitucional é o princípio que exige uma relação simétrica entre os institutos jurídicos da Constituição Federal e as Constituições dos Estados-Membros e dos Municípios. Alguns entendem que o princípio da simetria está positivado no art. 11 do ADCT segundo o qual, cada Assembleia Legislativa, com poderes constituintes, elaboraria a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta.

Portanto, não é um princípio expresso na CF/88; porém com relação às Constituições Estaduais pode ser inferido do art. 25 e no tocante às Leis Orgânicas, do art. 29 pelo qual estabeleceu-se que as Leis Orgânicas deveriam observar tanto a Constituição Federal quanto a Constituição Estadual.

A simetria decorre princípios da reserva constitucional e da supremacia constitucional, constitui-se pelo pacto federativo que exige uma relação simétrica entre os institutos jurídicos da Constituição Federal e das Constituições dos Estados-Membros.

Da obra "A Constituição e o Supremo" depreendem-se as seguintes afirmativas:

"No desate de causas afins, recorre a Corte, com frequência, ao chamado princípio ou regra da simetria, que é construção pretoriana tendente a garantir, quanto aos aspectos reputados substanciais, homogeneidade na disciplina normativa da separação, independência e harmonia dos poderes, nos três planos federativos. Seu fundamento mais direto está no art. 25 da CF e no art. 11 de seu ADCT, que determinam aos Estados-membros a observância dos princípios da Constituição da República. Se a garantia de simetria no traçado normativo das linhas essenciais dos entes da Federação, mediante revelação dos princípios sensíveis que moldam a tripartição de

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

poderes e o pacto federativo, deveras protege o esquema jurídico-constitucional concebido pelo poder constituinte, é preciso guardar, em sua formulação conceitual e aplicação prática, particular cuidado com os riscos de descaracterização da própria estrutura federativa que lhe é inerente. (...) Noutras palavras, não é lícito, senão contrário à concepção federativa, jungir os Estados-membros, sob o título vinculante da regra da simetria, a normas ou princípios da Constituição da República cuja inaplicabilidade ou inobservância local não implique contradições teóricas incompatíveis com a coerência sistemática do ordenamento jurídico, com severos inconvenientes políticos ou graves dificuldades práticas de qualquer ordem, nem com outra causa capaz de perturbar o equilíbrio dos poderes ou a unidade nacional. A invocação da regra da simetria não pode, em síntese, ser produto de uma decisão arbitrária ou imotivada do intérprete.” [ADI 4.298 MC, voto do rel. min. Cezar Peluso, j. 7-10-2009, P, DJE de 27-11-2009.] ADI 1.521, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 19-6-2013, P, DJE de 13-8-2013” (fonte: <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/>)

Diante da ausência de postulado normativo com regras específicas aos Estados a Corte Federal entendeu que a Carta Magna, apesar de silente, poderia limitar-se a oferecer normas-princípios a serem interpretadas pelo Supremo, como no caso do art. 25 da Constituição Federal: “(...) ao chamado princípio ou regra da simetria, que é construção pretoriana tendente a garantir, quanto aos aspectos reputados substanciais, homogeneidade na disciplina normativa da separação, independência e harmonia dos poderes, nos três planos federativos. Seu fundamento mais direto está no art. 25 da CF e no art. 11 de seu ADCT, que determinam aos Estados-membros a observância dos princípios da Constituição da República. Se a garantia de simetria no traçado normativo das linhas essenciais dos entes da federação, mediante revelação dos princípios sensíveis que moldam a tripartição de

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

poderes e o pacto federativo, deveras protege o esquema jurídico-constitucional concebido pelo poder constituinte, é preciso guardar, em sua formulação conceitual e aplicação prática, particular cuidado com os riscos de descaracterização da própria estrutura federativa que lhe é inerente.” (ADI 4.298 MC, voto do rel. min. Cezar Peluso, j. 7-10-2009, P, DJE de 27-11-2009.)= ADI 1.521, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 19-6-2013, P, DJE de 13-8-2013)

Nesse sentido verifica-se que a proposição amolda-se aos preceitos constitucionais enquadrando-se na hipótese contemplada no seguinte julgado do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Pretensão que envolve as Emendas Parlamentares nº 01 e 02 à Lei Ordinária nº 5.953, de 12 de setembro de 2018, que “estabelece as diretrizes a serem observadas na elaboração da Lei Orçamentária do Município para o exercício de 2019 e dá outras providências” - Legítima a prática de emenda parlamentar, desde que observados os limites constitucionais de pertinência temática e não aumento de despesas, os quais foram obedecidos na hipótese em apreço - Emenda que reduz o percentual máximo para abertura de créditos adicionais suplementares de 17% para 10% que se encontra nos contornos das Constituições Federal e Estadual, sem adentrar na gestão administrativa do Poder Executivo, estando de acordo com a permissão constitucional de emenda parlamentar na legislação orçamentária, conforme arts. 174 e 175 da CE - Rejeição ao art. 20 da norma contestada, o qual autorizava o Poder Executivo a realizar transposições, remanejamentos e transferências de uma categoria de programação para outra ou de um órgão orçamentário para outro - Admissibilidade - Adaptação direta à vedação prevista no art. 176, VI, da Constituição do Estado de São Paulo (que repete teor do art. 167, VI, da Constituição Federal) - Emenda nº 2 que estabelece limitação de 1,2% da

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

receita corrente líquida realizada no exercício anterior para as emendas à lei - Não configuração de inconstitucionalidade - Ausência de afronta ao art. 166, §§ 9º e 11, da Constituição Federal e ao art. 175, §§ 6º e 8º, da Constituição Estadual, porquanto ambos falam em limite de 1,2% e 0,3% da receita corrente líquida, respectivamente, para as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, enquanto que o dispositivo impugnado trouxe a limitação referente à totalidade das emendas e não de cada uma considerada individualmente - Ação improcedente.

(...)

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 líquida 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

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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.” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2264572-20.2018.8.26.0000)

Ante o exposto, sob o aspecto enfocado, a proposta **reúne** condições técnicas de legalidade e constitucionalidade, quanto ao mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer.

07 de novembro de 2019.


Aline Cristine Padilha

Procuradora OAB/SP nº 167.795

(ACP)