



4502/12

C.M.V. 4660 17  
Proc. N.º 01  
Fls. 01  
Resp. (A)

# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

**PROJETO DE EMENDA  
À LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO  
Nº 01/2017**

LIDO EM SESSÃO DE 19/09/17.

Encaminhe-se à (s) Comissão (ões):

- Justiça e Redação
- Finanças e Orçamento
- Obras e Serviços Públicos
- Cultura, Denominação e Ass. Social
- C.H.S.

Presidente

Israel Scupenaro  
Presidente

Senhor Presidente

Nobres Vereadores

## PREJUDICADO

*(pela aprovação do PECO nº 01/19)*

Com a presente justificativa, encaminhamos à elevada apreciação dessa Colenda Casa de Leis, o incluso Projeto de Emenda à LOM – Lei Orgânica do Município, que acrescenta redação ao “Título IV – Da Tributação, das Finanças e dos Orçamentos”, incluindo redação ao “Capítulo III – Dos Orçamentos”, onde se inclui na Legislação o “Artigo 151 – A”, com a finalidade de tornar obrigatório a execução de emendas orçamentárias de vereadores no Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual, em consonância com a Emenda Constitucional nº 86 de 17 de março de 2015, onde será tratado como Orçamento impositivo.

Neste contexto, as emendas orçamentárias apresentadas pelos Vereadores terão a obrigatoriedade de serem executadas, considerando que os Edis, na qualidade de legítimos representantes do povo e, portanto, muito próximos e sabedores da realidade deste, apresentarão propostas que estarão de encontro com as necessidades de cada segmento da população da cidade de Valinhos – SP, principalmente nas áreas de saúde, segurança, educação e infraestrutura do município.

PROJETO EMENDA À L.O.M.

Nº 01/17



C.M.V. 4660, 17  
Proc. Nº  
Fls. 02  
Resp. (2)

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Desta forma, esta alteração na LOM – Lei Orgânica do Município possibilitará que as dotações orçamentárias aprovadas através de emendas dos Vereadores terão a obrigatoriedade legal de serem executadas, sob pena da gestão em incorrer em crime de responsabilidade no caso do descumprimento destas.

O Projeto de Emenda da Lei Orgânica Municipal em tela, prevê o percentual de 0,5 % do orçamento para ser aplicado integralmente no cumprimento das emendas dos parlamentares municipais, sendo metade deste valor, destinado obrigatoriamente às áreas de saúde e educação.

Tomando como exemplo o orçamento previsto para o ano de 2017 ora em vigência, da ordem de R\$ 486.530.000,00 (quatrocentos e oitenta e seis milhões quinhentos e trinta mil reais), seriam destinados o valor na ordem de R\$ 2.432.650,00 (dois milhões quatrocentos e trinta e dois mil seiscentos e cinquenta reais) para exclusiva emenda dos parlamentares valinhenses para atendimento da população, cabendo a cada um dos 17 vereadores, emendas na ordem de R\$ 143.097,00 (cento e quarenta e três mil e noventa e sete centavos).

Assim, as emendas parlamentares dos vereadores terão rubrica e dotação orçamentária específica no orçamento-programa para absoluto e apurado controle de sua execução e posterior prestação de contas aos munícipes.



C.M.V. 4660 27  
Proc. Nº 03  
Fls. \_\_\_\_\_  
Resp. \_\_\_\_\_

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Informamos ainda aos Nobres Edis, que Projeto desta mesma natureza já foram aprovados nas cidades paulistas de Santos e recentemente, na cidade de Paulínia .

Certos de contarmos com o apoio dos Nobres Vereadores à propositura ora em pauta, renovamos, ao ensejo, os protestos de nossa elevada consideração.

Valinhos, 14 de setembro de 2017

  
Mauro de Sousa Penido

Vereador

  
ALÉCIO CAU  
Vereador - PDT  
Câmara: 3829-5355

  
KIKO BELONI  
Vereador  
PSB

  
Edson Secafim  
Vereador - PP

  
Franklin Duarte de Lima  
Vereador



C.M.V. \_\_\_\_\_  
Proc. Nº 4660 / 17  
Fls. 04  
Resp. \_\_\_\_\_ (R)

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Projeto de Emenda nº ...../2015 à Lei Orgânica do Município de Valinhos –  
Processo nº ...../2015

### “EMENDA Nº ..., DE ... DE ..... DE 2015 À LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE VALINHOS”

A Mesa da Câmara Municipal de Valinhos, nos termos do Projeto de Emenda à Lei Orgânica do Município nº .../2017, aprovado por ..... em sessões de .../.../2017 e .../.../2017, promulga a seguinte Emenda à Lei Orgânica do Município:

**Art. 1º.** O “Título IV – Da Tributação, das Finanças e dos Orçamentos - Capítulo III – Dos Orçamentos” da LOM – Lei Orgânica do Município de Valinhos, Estado de São Paulo, terá inclusão do seguinte artigo com a respectiva redação:

**Artigo 151 – A.** O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias deverá prever percentual do Orçamento do Município para a sua vinculação às proposições de despesas públicas de cada Vereador, cujas previsões deverão ser apresentadas em tempo hábil para sua devida inclusão e sob forma de “emenda parlamentar de vereador”.

§ 1º - Os planos e programas previstos nesta Lei Orgânica Municipal serão elaborados em consonância com o PPA – Plano Plurianual.



C.M.V. 4660 27  
Proc. Nº  
Fis. 05  
Resp. B

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

§ 2º - É obrigatória a execução orçamentária e financeira da programação incluída por emendas do Legislativo Municipal na Lei Orçamentária Municipal.

§ 3º - As emendas individuais dos parlamentares ao projeto de Lei Orçamentária serão aprovadas até o limite de 0,5 % (meio por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, sendo que 25 % deste percentual deverá ser destinado exclusivamente as ações e serviços de saúde pública e 25% para as ações na área de educação.

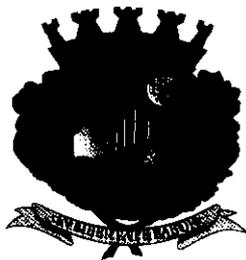
§ 4º - O percentual de 0,5 % do orçamento previsto para cada ano, poderá receber emenda parlamentar de vereador, sendo este valor dividido igualmente pelo número de edis que compõe a Câmara Municipal de Valinhos.

Parágrafo Único – As programações orçamentárias oriundas de emendas parlamentares de vereadores e não cumpridas por absoluto impedimento de ordem técnica, deverão ser devidamente justificadas e comprovadas, obedecendo os seguintes quesitos:

I – Até 120 (cento e vinte) dias após a publicação da Lei Orçamentária, o Poder Executivo apresentará ao Poder Legislativo, as justificativas do impedimento;

II – Até 30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no inciso I da presente, o Poder Legislativo indicará ao Poder Executivo o remanejamento da programação para que o impedimento seja superado, e para que se preserve o percentual destinado às emendas dos vereadores.

III – No caso de absoluta impossibilidade do cumprimento das emendas parlamentares, por exclusivo e comprovado motivo de impedimento por questão técnica, deverá o Poder Executivo remanejar os valores,



C.M.V. 4660 17  
Proc. Nº  
Fls. 06  
Resp. *PN*

# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

resguardando os percentuais destinados à Saúde e Educação conforme Parágrafo 3º, e com a devida autorização do Plenário do Poder Legislativo.

**Art. 2º.** Esta Emenda à Lei Orgânica do Município de Valinhos entra em vigor na data de sua publicação.

Câmara Municipal de Valinhos,  
aos

Nº do Processo: 4660/2017      Data: 19/09/2017

Projeto de Emenda à Lei Orgânica n.º 1/2017

Autoria: MAURO PENIDO

Assunto: Projeto de Emenda de Emenda à Lei Orgânica com a finalidade de tornar obrigatório a execução de emendas orçamentárias de vereadores no Orçamento Municipal.



**CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS**  
**ESTADO DE SÃO PAULO**

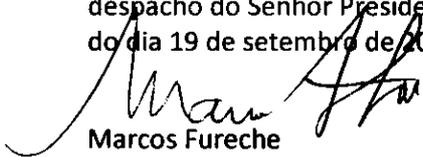
C. M. de VALINHOS

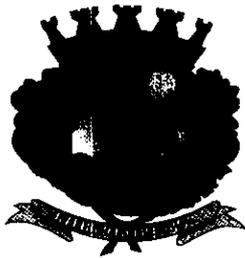
PROC. Nº 4660 /17

F.L.S. Nº 07

RESP. 

À Comissão de Justiça e Redação, conforme despacho do Senhor Presidente em Sessão do dia 19 de setembro de 2017.

  
Marcos Fureche  
Assistente Administrativo  
Departamento Legislativo  
20/setembro/2017



C.M.V.  
Proc. Nº 4660, 17  
Fls. 08  
Resp. [Signature]

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 356 /2017

Assunto: Projeto de Emenda a Lei Orgânica nº 01/2017 – Autoria dos Vereadores Mauro de Souza Penido, Kiko Beloni, Sidmar Rodrigo Toloí, Franklin Duarte de Lima, Alécio Cau, Edson Secafim e Monica Morandi - Acrescenta o artigo 151 – A para tornar obrigatório a execução de emendas orçamentárias de vereadores a LDO e LOA.

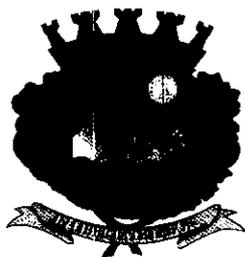
**À Diretora Jurídica**  
**Dra. Karine Barbarini da Costa**

Trata-se de parecer jurídico solicitado pela Comissão de Justiça e Redação relativo ao projeto de Emenda a Lei Orgânica em epígrafe que acrescenta o artigo 151–A para tornar obrigatório a execução de emendas orçamentárias de vereadores a LDO e LOA.

*Ab initio*, ressalta-se que a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, sendo que seus fundamentos podem ou não ser utilizados pelos membros desta Casa.

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

[Signature]  
[Signature]



C.M.V.  
Proc. Nº 4660, 17  
Fls. 09  
Resp. [assinatura]

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Desta feita, considerando os aspectos constitucionais, passamos a análise técnica do projeto em epígrafe solicitado.

Primeiramente, ressaltamos que a Constituição do Estado de São Paulo estabelece:

**Artigo 144** - *Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.*

No que tange a iniciativa para a proposta de Emenda, a Lei Orgânica do Município de Valinhos assim dispõe:

**Art. 42.** A Lei Orgânica do Município poderá ser emendada mediante proposta:

*I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara Municipal;*

*II - do Prefeito;*

*III - de cidadãos, mediante iniciativa popular assinada, no mínimo, por cinco por centos eleitores do Município, identificados pelo respectivo endereço e número do Título de Eleitor.*

**§ 1º.** A proposta será discutida e votada em dois turnos, considerando-se aprovada quando obtiver, em ambas as votações, o voto favorável de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

**§ 2º.** *A emenda à Lei Orgânica será promulgada pela Mesa da Câmara, com o respectivo número de ordem.*

**§ 3º.** *A matéria constante de proposta de emenda rejeitada só poderá ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa se subscrita por dois terços dos Vereadores ou por cinco por cento do eleitorado do Município, na forma do inciso III.*



C.M.M.  
Proc. Nº 4660, 17  
Fls. 90  
Resp. [Signature]

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Nesse sentido, verificamos que a Proposta de Emenda encontra-se subscrita por mais de um terço dos membros da Câmara satisfazendo requisito necessário à apresentação da propositura.

A proposta em análise pretende incluir na Lei Orgânica Municipal o artigo 151-A, nos seguintes termos:

*Artigo 151 – A. O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias deverá prever percentual do Orçamento do Município para a sua vinculação às proposições de despesas públicas de cada Vereador, cujas previsões deverão ser apresentadas em tempo hábil para sua devida inclusão e sob forma de “emenda parlamentar de vereador”.*

*§ 1º - Os planos e programas previstos nesta Lei Orgânica Municipal serão elaborados em consonância com o PPA – Plano Plurianual.*

*§ 2º - É obrigatória a execução orçamentária e financeira da programação incluída por emendas do Legislativo Municipal na Lei Orçamentária Municipal.*

*§ 3º - As emendas individuais dos parlamentares ao projeto de Lei Orçamentária serão aprovadas até o limite de 0,5 % (meio por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, sendo que 25% deste percentual deverá ser destinado exclusivamente as ações e serviços de saúde pública e 25% para as ações na área de educação.*

*§ 4º - O percentual de 0,5 % do orçamento previsto para cada ano, poderá receber emenda parlamentar de vereador, sendo este valor dividido igualmente pelo número de edis que compõe a Câmara Municipal de Valinhos.*

*Parágrafo Único – As programações orçamentárias oriundas de emendas parlamentares de vereadores e não cumpridas por absoluto impedimento de*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*ordem técnica, deverão ser devidamente justificadas e comprovadas, obedecendo os seguintes quesitos:*

*I – Até 120 (cento e vinte) dias após a publicação da Lei Orçamentária, o Poder Executivo apresentará ao Poder Legislativo, as justificativas do impedimento;*

*II – Até 30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no inciso I da presente, o Poder Legislativo indicará ao Poder Executivo o remanejamento da programação para que o impedimento seja superado, e para que se preserve o percentual destinado às emendas dos vereadores.*

*III – No caso de absoluta impossibilidade do cumprimento das emendas parlamentares, por exclusivo e comprovado motivo de impedimento por questão técnica, deverá o Poder Executivo remanejar os valores, resguardando os percentuais destinados à Saúde e Educação conforme Parágrafo 3º, e com a devida autorização do Plenário do Poder Legislativo.*

*Art. 2º. Esta Emenda à Lei Orgânica do Município de Valinhos entra em vigor na data de sua publicação.*

No tocante à matéria temos que a Emenda Constitucional n.º 86, de 17 de março de 2015, alterou os artigos 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especificou.

No que concerne ao artigo 166 da Carta Política, a Emenda Constitucional n.º 86/2015 incluiu os parágrafos 9º a 18. A saber:

### **Constituição Federal:**

*Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.*

*(...)*

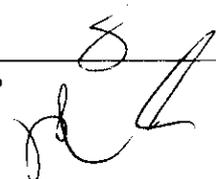
*§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)*

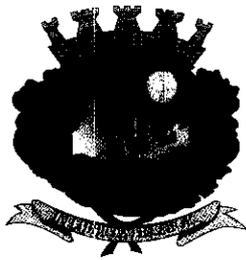
*§ 10. A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 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 federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente*





## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*liquida 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)*

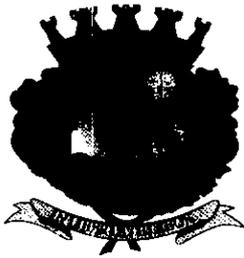
*II - até 30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no inciso I, o Poder Legislativo indicará ao Poder Executivo o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)*

*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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)*

*§ 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)*

[Signature]



C.M.V. \_\_\_\_\_  
Proc. Nº 4660, 12  
Fls. 19  
Resp. \_\_\_\_\_

## 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)

Com relação à inclusão das chamadas emendas impositivas na Lei Orgânica, encontramos decisão do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul pela constitucionalidade da medida, desde que o projeto esteja simétrico ao artigo da Constituição Federal:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 70067214627 (Nº CNJ: 0406840-29.2015.8.21.7000) 2015/CÍVEL COMARCA DE PORTO ALEGRE**

**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.

Página 7 de 23



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

- 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 nº 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.**

[...]

Com relação ao mérito, verifico que a ação pretende declarar inconstitucional o art. 93-A da Lei Orgânica Municipal de Santo Antônio da Patrulha, redigido nos seguintes termos:

Art. 93-A. É obrigatória a execução orçamentária e financeira da programação incluída por Emendas Individuais do Legislativo Municipal em Lei Orçamentária Anual. (Art. incluído pela Emenda nº 15/2015)

§ 1º. 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 realizada no exercício anterior, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

§ 2º. As programações orçamentárias previstas no caput deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos estritamente de ordem técnica, nestes casos, serão adotadas as seguintes medidas:

I - até cento e vinte dias após a publicação da Lei Orçamentária, o Poder Executivo enviará ao Poder Legislativo as justificativas do impedimento;

[Signature]



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*II - até trinta dias após o término do prazo previsto no Inciso I deste parágrafo, o Poder Legislativo indicará ao Poder Executivo o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável;*

*III - até 30 de setembro, ou até trinta dias após o prazo previsto no inciso II, o Poder Executivo encaminhará Projeto de Lei ao Legislativo Municipal sobre o remanejamento da programação prevista inicialmente cujo impedimento seja insuperável; e*

*IV - se, até 20 de novembro, ou até trinta dias após o término do prazo previsto no Inciso III, o Legislativo Municipal não deliberar sobre o projeto, as programações orçamentárias previstas no caput deste artigo não serão consideradas de execução obrigatória nos casos dos impedimentos justificados na notificação prevista no Inciso I do § 2º deste artigo.*

*§ 3º. Para fins do dispositivo no caput deste artigo, a execução da programação orçamentária será:*

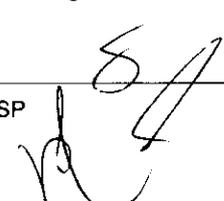
*I - demonstrada em dotações orçamentárias específicas da Lei Orçamentária Anual, preferencialmente em nível de subunidade orçamentária vinculada à Secretaria Municipal das Finanças para fins de apuração de seus respectivos custos e prestações de contas.*

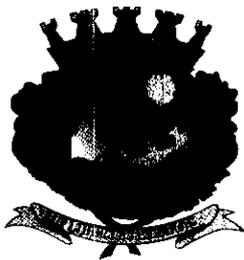
*§ 4º. A não execução da programação orçamentária das Emendas Parlamentares previstas neste artigo implicará em Crime de Responsabilidade. (Art. incluído pela Emenda nº 15/2015)*

***O artigo acima transcrito praticamente reedita o art. 166 da CF alterado pela Emenda Constitucional nº 86/2015, que tornou obrigatória a execução da programação orçamentária, com exceção do seu §4º, senão vejamos:***

*"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*





## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*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.*

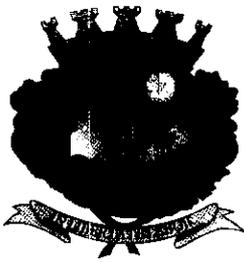
*§ 12. As programações orçamentárias previstas no § 9º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.*

*§ 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;*

(signature)



## 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."(NR)*

*Assim, não há inconstitucionalidade já que a Lei Orgânica atendeu ao princípio da simetria, a teor do disposto no art. 8º, caput, da Constituição Estadual.*



C.M.V.  
Proc. Nº 4660,17  
Fls. 19  
Resp. [Signature]

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*Art. 8.º O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, rege-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.*

*Transcrevo parte do parecer do Ministério Público, que se manifestou com propriedade a respeito da questão:*

*Não se fez 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.*

*Evidentemente, a Emenda Constitucional pode vir, eventualmente, a ser declarada total ou parcialmente em desconformidade com a Constituição Federal pelo Supremo Tribunal Federal, por ofensa ao Poder Constituinte Originário, mas, até essa futura e incerta decisão, ela é plenamente dotada de eficácia, integra o texto da Carta Magna e, dessa forma, serve de moldura para a ordem jurídica nacional.*

***Assim, depreende-se da leitura do caput do dispositivo vergastado que a execução orçamentária e financeira da programação incluída por Emendas Individuais do Poder Legislativo Municipal em Lei Orçamentária Anual passa a ser considerada obrigatória, adaptando-se, dessa forma, às novas diretrizes constitucionais introduzidas pela Emenda Constitucional n.º 86/2015.***

*Registre-se que, conforme orientações disponibilizadas pela Fazenda Nacional<sup>1</sup>, a execução orçamentária e financeira ocorrem concomitantemente, por estarem atreladas uma a outra. Havendo orçamento e não existindo o financeiro, não poderá ocorrer a despesa. Por outro lado, pode haver recurso financeiro, mas não se poderá gastá-lo, se não houver a disponibilidade orçamentária.*

<sup>1</sup> <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/execucao-orcamentaria>



C.M.V.  
Proc. Nº 4660, 17  
Fls. 20  
Assp. [Signature]

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

### ESTADO DE SÃO PAULO

*Ademais, pode-se definir execução orçamentária como sendo a utilização dos créditos consignados no Orçamento ou Lei Orçamentária Anual - LOA. Já a execução financeira, por sua vez, representa a utilização de recursos financeiros, visando atender à realização dos projetos e/ou atividades atribuídas às Unidades Orçamentárias pelo Orçamento.*

*Nessa linha, a norma objurgada, que guarda pertinência temática com relação à matéria tratada no Capítulo I do Título III da Lei Orgânica de Santo Antônio da Patrulha, a qual regula o Sistema Tributário local, não acarreta redução de receita ou aumento de despesa.*

*Logo, não é possível verificar a inconstitucionalidade da norma que emenda a Lei Orgânica Municipal, no que se refere aos parágrafos 1º, 2º e 3º do art. 93-A, pois estão alinhados às diretrizes trazidas pela Constituição Federal e pela Constituição Estadual.*

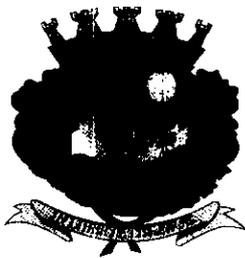
[...]

*Ante o exposto, rejeito a preliminar e julgo parcialmente procedente a ação direta de inconstitucionalidade, para declarar a inconstitucionalidade do §4º do art. 93-A da Lei Orgânica do Município de Santo Antonio da Patrulha.*

**É o voto. TODOS OS DEMAIS DESEMBARGADORES VOTARAM DE ACORDO COM O RELATOR. DES. LUIZ FELIPE SILVEIRA DIFINI - Presidente**

Já no Tribunal de Justiça de São Paulo encontramos a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2201916-61.2017.8.26.0000 ajuizada pelo Prefeito do Município de Franca, na qual foi deferida a liminar nos seguintes termos “à primeira vista, déficit orçamentário e aumento da dívida pública, agravando as finanças do Município, além de comprometer investimentos necessários em áreas essenciais como saúde e educação caracterizada, portanto, a urgência de modo a justificar o deferimento parcial da liminar, com efeito ex nunc,...”, no entanto, a ação ainda se encontra tramitando aguardando decisão final.

[Signature]



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Em que pese o projeto tratar de emenda a Lei Orgânica, cabe salientar que as emendas parlamentar aos projetos orçamentários de iniciativa do executivo podem ser propostas pelo legislativo, desde que “guardem pertinência temática com a lei” e não acarretem aumento de despesas, nesse sentido encontramos decisões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

**Direta de Inconstitucionalidade nº 2228036-78.2016.8.26.0000**

**Voto nº 23.311**

**Autor: Prefeito Municipal de Sorocaba**

**Réu: Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba**

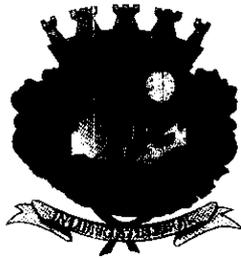
**Comarca: São Paulo**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE MUNICÍPIO DE SOROCABA ARTS. 28 A 95 DA LEI MUNICIPAL Nº 11.386/16 (LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS) - DISPOSITIVOS DECORRENTES DE EMENDAS PARLAMENTARES QUE NÃO GUARDAM PERTINÊNCIA TEMÁTICA COM A LDO - NATUREZA DE PRESCRIÇÃO TÍPICA DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL PREVISÃO DE DESPESAS ESPECÍFICAS E INDIVIDUALIZADAS, EM VEZ DE ESTIPULAÇÃO DE METAS E DIRETRIZES PARA A POSTERIOR ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO ANUAL DO MUNICÍPIO - ABUSO DO PODER DE EMENDAR CARACTERIZADO - CONTRARIEDADE AOS ARTS. 174, §2º, E 175, §1º, ITEM 1, E §4º, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL AÇÃO PROCEDENTE.**

*Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade promovida pelo Prefeito do Município de Sorocaba, tendo como objeto os arts. 28 a 95 da Lei Municipal 11.386, de 25 de julho de 2016, a qual dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2017 (LDO).*

*Sustenta o autor, em resumo, que as emendas realizadas pelos membros do Legislativo Municipal violam tanto a Constituição Federal como a Estadual. Afirma que as emendas em questão foram vetadas, porque não possuem natureza de diretriz (meta) orçamentária, mas sim de norma orçamentária anual (detalhamento de gastos), e não guardam pertinência temática com a LDO. Contudo, o veto foi derrubado pela Câmara de Vereadores, violando-se, com isso, o art. 165, §§ 2º e 5º, da CF e o art. 174, §§ 2º e 4º, da CE. Argumenta, também, que o poder de emenda do Vereador é limitado e a inovação na LDO acarreta ofensa à separação dos Poderes, porque contraria a competência exclusiva do Chefe do Executivo para propor diretrizes à futura lei do orçamento.*

*Ressalta, outrossim, que as emendas em tela desnaturam a vontade normativa original e não guardam pertinência temática com a LDO, por não trazer metas e prioridades. Demais disso, aponta que as rubricas*



C.M.V. 4660, 17  
Proc. Nº  
Fls. 22  
Resp.

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

### ESTADO DE SÃO PAULO

*orçamentárias indicadas pelos Edis autores das emendas referem-se à lei orçamentária anterior, ou seja, aos gastos de 2016, sendo certo que aquela norma tem vigência transitória e deixará de gerar efeitos tão logo se encerre o ano de referência. Por fim, aduz que as emendas em tela engessarão a atuação do Prefeito, ao elaborar o projeto de lei orçamentária anual e, pelo princípio da simetria, o Município deve obedecer as regras constitucionais de elaboração das leis de orçamento. Pede, pois, a concessão de medida liminar, para que os efeitos dos arts. 28 a 95 da Lei 11.386/2016 sejam imediatamente suspensos e que tais normas venham a ser, ao final, declaradas inconstitucionais.*

*A liminar foi indeferida às fls. 449/451.*

*A D. Procuradoria-Geral do Estado manifestou falta de interesse na defesa do ato impugnado (fls. 460/463).*

*A Câmara Municipal de Sorocaba, por seu Presidente, prestou informações às fls. 465/473. Inicialmente, aponta a inépcia da inicial, por ausência de descrição pormenorizada dos motivos que ensejariam a inconstitucionalidade de cada um dos artigos incluídos, sendo certo que cada emenda deve ser analisada de forma individual, como já decidiu o C. Órgão Especial. Afirma, também, que a lei orçamentária municipal já foi aprovada (Lei 11.464, de 14 de dezembro de 2016), o que levou à perda do objeto desta ação. Quanto ao mérito, defende a constitucionalidade das emendas à lei orçamentária formuladas pelos Vereadores, inclusive porque mantiveram a pertinência temática com a LDO e não contrariaram o Plano Plurianual, bem como não acarretaram aumento de despesas.*

*Pediu, assim, que, na hipótese de não acolhimento das preliminares, fosse julgada improcedente a demanda.*

*A D. Procuradoria de Justiça opinou afastamento das preliminares e, no mérito, pela improcedência da presente ação (parecer de fls. 481/493).*

#### **É o relatório.**

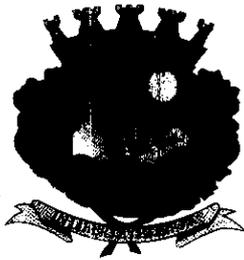
*As preliminares devem ser afastadas de plano.*

*A petição inicial preenche todos os requisitos legais, indicando com clareza os dispositivos legais inquiridos de inconstitucionais (arts. 28 a 95 da LM 11.386/16) e o motivo por que entende-se haver violação da Constituição Estadual (inviabilidade das emendas à LDO realizadas pelos Vereadores, em razão de incompetência, impertinência temática, aumento de despesas e confusão com a Lei Orçamentária já vigente, além da violação à separação de Poderes).*

*Note-se que a causa de pedir não desce a minúcias porque os argumentos apresentados atingem indiscriminadamente todas as emendas apresentadas.*

*Destarte, cumpre reconhecer não ser inepta a peça vestibular.*

*No tocante à perda de objeto em razão da aprovação da LO de 2017, é certo que a referida norma não retira vigência da LDO. Assim, não há como*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*acolher a alegação de que a nova norma tenha prejudicado a análise da constitucionalidade da lei em debate, que continua em vigor.*

*Sem prejuízo, ainda que tal questão não tenha sido arguida como preliminar, anoto que o C. STF admite a impugnação, em sede de controle abstrato, de lei de diretrizes orçamentárias, diretriz assentada pelo Plenário da Corte Suprema no julgamento da medida cautelar na ADIn nº 3.949/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, superando-se os precedentes até então proferidos na ADIn nº 2.484-MC, Rel. Min. Carlos Velloso, j. em 19/12/2001, e na ADIn nº 2.535-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. em 19/12/2001.*

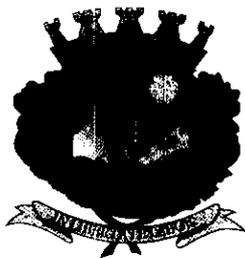
*Vejam os:*

**"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS DE RONDÔNIA (LEI Nº 2.507/11). ADMISSIBILIDADE DA IMPUGNAÇÃO EM SEDE DE CONTROLE ABSTRATO. SISTEMA ORÇAMENTÁRIO CONSTITUCIONAL INAUGURADO EM 1988. CONVIVÊNCIA HARMONIOSA DO PLANO PLURIANUAL, DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (CF, ART. 165, I A III). TELEOLOGIA VOLTADA AO PLANEJAMENTO DA ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES (CF, ART. 2º), AOS COMANDOS INCRITOS NO ART. 165, §§1º E 2º, DA CONSTITUIÇÃO, À DISCIPLINA CONSTITUCIONAL DAS EMENDAS PARLAMENTARES AOS PROJETOS DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO (CF, ART. 63, I) E ÀS REGRAS DO ART. 166, §§ 3º E 4º, DA CONSTITUIÇÃO. MEDIDA CAUTELAR PARCIALMENTE CONCEDIDA, AD REFERENDUM DO PLENÁRIO DO STF. PEDIDO DE INCLUSÃO EM PAUTA NO PLENÁRIO DA CORTE PARA REFERENDO DA LIMINAR.**

*1. É admissível a impugnação de lei de diretrizes orçamentárias em sede de controle abstrato de constitucionalidade, por força da mudança de orientação jurisprudencial operada no julgamento da ADIn nº 4.048-MC/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes e reafirmada especificamente quando da apreciação da medida cautelar na ADIn nº 3.949/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes.*

*2. O sistema orçamentário inaugurado pela Constituição de 1988 estabelece o convívio harmonioso do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, norteados pela busca do planejamento e da programação da atividade financeira do Estado na Administração Pública guiada pelo paradigma do resultado (Diogo de Figueiredo Moreira Neto).*

*3. A função constitucional da Lei de Diretrizes Orçamentárias, que "constitui um dos mais importantes instrumentos normativos do novo sistema orçamentário brasileiro" (Questão de Ordem na ADIn nº 612/RJ, Rel. Min. Celso de Mello), consiste, precipuamente, na orientação da elaboração da lei orçamentária anual, compreendendo as metas e prioridades da administração pública, no que se incluem as despesas de capital para o*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*exercício financeiro subsequente, dispondo, ainda, sobre alterações na legislação tributária e estabelecendo a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (CF, Art. 165, § 2º), sempre juízo do disposto no art. 169, § 1º, II, da Constituição.*

(...)

*5. Ofende a Constituição Federal, que encampa a necessária harmonia entre os poderes políticos (CF, art. 2º) e impõe o dever de planejamento na atividade financeira do Estado (CF, art. 166, §§ 1º e 2º), a norma constante da LDO estadual que confere o status de "metas e prioridades da Administração Pública" a toda e qualquer emenda parlamentar apresentada à lei orçamentária anual, a fim de garantir a aplicação dos respectivos recursos art. 3º, XVII, da Lei nº 2.507/11. Frustração, in casu, da teleologia subjacente ao plano plurianual e à lei de diretrizes orçamentárias, com a chancela de uma espécie de renúncia de planejamento em prol de regime de preferência absoluta das decisões do Legislativo.*

*6. As normas orçamentárias ostentam, segundo a lição da moderna doutrina fiscalista, a denominada força vinculante mínima, a ensejar a imposição de um dever prima facie de acatamento, ressalvada a motivação administrativa que justifique o descumprimento com amparo no postulado da razoabilidade, sejam elas emanadas da proposta do Poder Executivo ou fruto de emenda apresentada pelo Poder Legislativo, de modo que a atribuição de regime formal privilegiado exclusivamente às normas oriundas de emendas parlamentares viola a harmonia entre os poderes políticos (CF, art. 2º).*

(...)

*12. Medida cautelar parcialmente concedida de modo a suspender, ad referendum do Plenário desta Suprema Corte, a eficácia do inc. XVII do art. 3º e do parágrafo único do art. 22 da Lei nº 2.507/11 do Estado de Rondônia. (AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.663 RONDÔNIA Rel. Min. Luiz Fux J. em 15.12.2011).*

*Passo ao mérito.*

*Realizando, agora, a cognição exauriente da matéria, concluo que a ação é procedente.*

*Embora a LM 11.386/16 seja extensa, principalmente em razão das emendas legislativas debatidas no presente feito, as quais foram convertidas nos arts. 28 a 95 da norma, entendo ser necessária a sua transcrição parcial a fim de auxiliar na demonstração de que, respeitado o entendimento em sentido diverso, há impertinência temática nas emendas formuladas pelos Edis (observando-se que os artigos impugnados não transcritos abaixo mantêm a mesma estrutura normativa que aqueles reproduzidos com destaque):*

(...)



C.M.V.  
Proc. Nº 4666, 17  
Fls. 25  
Recp. [Signature]

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

**Pois bem, é entendimento pacificado neste E. Órgão Especial eno C. STF que, embora a iniciativa para propositura da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) caiba ao Chefe do Poder Executivo, não há vedação à apresentação de emendas parlamentares que mantenham pertinência temática com a lei e que não acarretem aumento de despesas.**

O art. 175 da CE dispõe que o projeto de lei relativo às diretrizes orçamentárias será apreciado pelo Legislativo, sendo que as emendas (apresentadas pelos Vereadores art. 144 da CE) serão admitidas desde que com ele guardem pertinência temática (§1º, item 1) e não sejam incompatíveis com o plano plurianual (§2º).

Ocorre que as emendas formuladas pelos Edis claramente não guardam pertinência temática com a norma em tela, cuja finalidade é estabelecer prioridades e traçar objetivos (isto é, apenas fixar diretrizes) a serem observados na posterior elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Neste ponto, é mister transcrever o art. 174, §2º, da CE:

"Art. 174 (...)

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública estadual, 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."

No caso vertente, em vez de apontar as diretrizes para a elaboração do orçamento anual, como se vê nos arts. 1º a 27 da Lei Municipal analisada, as emendas se anteciparam e já abriram rubricas de gastos e estabeleceram valores certos a serem empenhados em despesas individualizadas.

Vale observar que as planilhas de programas que acompanharam o projeto de LDO enviado pelo Prefeito (fls. 94/157), ao contrário do que se cogitou no momento em que foi avaliado o pedido de tutela antecipada, apenas retratavam os gastos de 2016 e/ou metas a serem alcançadas em 2017, não se confundindo com efetiva autorização de despesas para este ano.

É interessante registrar, outrossim, que parte substancial das emendas em debate não foi reproduzida na LOA (Lei 11.464/16), o que confirma a constatação de que não possuíam natureza de diretriz, mas sim de previsão concreta de gasto cujo interesse político, no momento de elaboração da Lei Orçamentária, já não era compatível com a sua reiteração no instrumento jurídico adequado.

Destaco que as emendas 36 e 51, citadas como exemplo no despacho de fls. 449/451 (indeferimento da liminar) respectivamente, a "implantação de piscinão e bacia de contenção" (verba de R\$ 200.000,00) e a "construção de nova escola" (verba de R\$ 1.000.000,00) não encontraram eco na LOA, evidenciando estarem desprovidas do caráter de meta ou diretriz.

[Signature]



C.M.V. 4660, 17  
Proc. Nº  
Fls. 26

# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*Cumpra assinalar, igualmente, que, como visto na ementareproduzida no início da fundamentação, o C. STF já reconheceu a necessidade de harmonia entre as normas orçamentárias, entendimento aplicável ao caso em tela, eis que a inserção de emendas com natureza de previsão concreta de gastos na LDO quebra a necessária convivência harmônica entre as leis de orçamento.*

*Por fim, entendo pertinente transcrever trecho de decisão proferida por este E. Órgão Especial em caso semelhante, da relatoria do douto Desembargador Beretta da Silveira, que trata de "abuso do poder de emenda" e da inconstitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar que alteravam o Plano Plurianual e a LDO do Município de Piracicaba (ADIn 2189579-74.2016.8.26.0000 j. em 22.02.2017):*

*"Todavia, ao cumprir o processo legislativo junto à Câmara de Vereadores, seus textos foram objeto de emendas parlamentares.*

*E reside nesse ponto a discussão veiculada nesta causa: seria o exercício do poder de emenda uma autorização para a atuação, irrestrita e ilimitada, do Poder Legislativo, ao longo do processo legiferante?*

*Manoel Gonçalves Ferreira Filho (Do Processo Legislativo. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 231/232), ao analisar especificamente o poder de emendar, ensina que: "O poder de emendar é reservado aos parlamentares, ao passo que a iniciativa tem sido e é estendida ao Executivo, ao povo, ao Procurador-Geral da República, a tribunais. Essa lição estrangeira, isso o que revela o direito pátrio. [...] A reserva desse poder aos membros do Legislativo deflui do fato de que os parlamentares são membros do órgão que, de acordo com a doutrina tradicional, constitui o direito novo, apresentando-se a emenda como reflexo desse poder de estabelecer novo direito".*

*Inegável que tal prerrogativa legislativa não ostenta índole absoluta, na medida que encontra limitações temporais (p. ex. artigo 3º dos ADCT), circunstanciais (p. ex. artigo 60, § 1º, CR/88; artigo 22, § 1º, CE), formais (p. ex. artigo 60, inciso I e § 2º, CR/88; artigo 22, inciso I e § 2º, CE; artigos 38, inciso I e § 2º, e 43, inciso I, LOM) e materiais (p. ex. artigo 60, § 4º, CR/88; artigo 43, inciso II, LOM).*

*Desde há muito, aliás, firmou-se a robusta jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que, uma vez exercida a iniciativa legislativa, o poder de emendar encontra inegáveis limitações.*

*(...)*

*Ou seja: uma vez exercida a competência legislativa pelo órgão detentor da iniciativa (e, assim, delineados os contornos do projeto de norma), a atuação legislativa consequente será inválida ou, em outras palavras, haverá abuso do poder de emendar caso venha a desrespeitar os limites temáticos do projeto e/ou se importar aumento de despesas.*

*(...)*

*Essas incongruências temáticas e financeiras ensejadoras da quebra da necessária compatibilidade orçamentária entre o Plano Plurianual e a*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*Leide Diretrizes Orçamentárias (artigo 175, § 1º, nº 1, da Constituição do Estado de São Paulo, em simetria ao artigo 166, § 3º, inciso I, CR/88) foram devida e oportunamente apontadas, por nada menos do que 3 (três) vezes:*

- 1. Nos pareceres conjuntos das Comissões Permanentes da Câmara Municipal, emitidos quando da tramitação inicial dos Projetos de Leis e emendas a eles apresentadas naquela Casa de Leis, que se mostraram contrários aos textos das Emendas parlamentares apresentadas (fls. 139/141 e 122/131);*
- 2. Nas exposições de motivos dos vetos parciais (fls. 110/113 e 76/85); e,*
- 3. Nos pareceres da Comissão de Legislação, Justiça e Redação da Câmara de Vereadores, emitidos quando da comunicação dos vetos parciais realizados pelo Prefeito, todos integralmente favoráveis à atuação do Alcaide (fls. 141/143 e 132/135).*

*Em suma, como bem destacou o d. Subprocurador Geral de Justiça opinante (fls. 270): "O poder de emendar inclui-se na prerrogativa do Parlamento de produzir direito novo e é cabível mesmo em projetos de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo. Todavia, esse poder não é ilimitado, pois além da pertinência temática, a emenda não pode gerar despesa. Quando ocorre esta hipótese, resta vulnerado o princípio da separação de poderes, insculpido na ordem fundante do Estado-membro e*

*o conteúdo da emenda se mostra incompatível com a Constituição. [...] Ou seja, tais modificações e acréscimos, que não guardam pertinência temática e/ou desvirtuam o projeto original e geram ou aumentam despesas no projeto original, representam nítido desvio da atividade legislativa, com a consequente violação do princípio da separação dos poderes de que trata o artigo 5º da Constituição do Estado".*  
***Abusou-se, pois, do poder de emendar."***

*Diante disso, resta clara a impertinência das emendas formuladas pelos Vereadores, cumprindo reconhecer o abuso no poder de emenda dos parlamentares, o que leva inexoravelmente à declaração de inconstitucionalidade dos arts. 28 a 95 da Lei Municipal 11.386/16, por violação aos arts. 174, §2º e 175, §1, item 1, e §4º, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144, todos da CE.*

***Diante de todo o exposto, JULGA-SE PROCEDENTE a ação, para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 28 a 95 da Lei Municipal nº 11.386, de 25 de julho de 2016, do Município de Sorocaba.***

***JOÃO NEGRINI FILHO - Relator***

Cumprido o respeito do "Princípio da Simetria" que é aquele que exige que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotem, sempre que



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

possível, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, os princípios fundamentais e as regras de organização existentes na Constituição Federal, principalmente relacionadas a estrutura do governo, forma de aquisição e exercício do poder, organização de seus órgãos e limites de sua própria atuação.

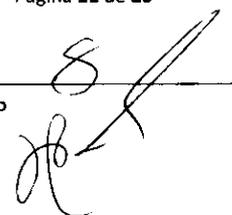
Encontramos a definição na doutrina de Ricardo Cunha Chimenti, Fernando Capez, Márcio F. Elias Rosa e Marisa F. Santos (2007, p. 21) que: *“pelo princípio da simetria, as regras previstas nas leis orgânicas municipais não podem desatender ao comando previsto na Constituição Estadual para hipótese similar, bem como a Constituição Estadual deve seguir os comandos da Constituição Federal”*.

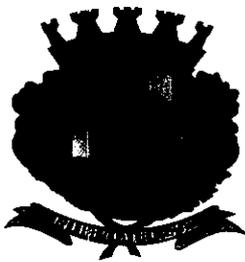
Assim, nesse sentido a Lei Orgânica do Município deverá respeitar e adotar regras semelhantes – simétricas – a exigência da Lei Maior, relativo ao processo legislativo.

A esse respeito, o Supremo Tribunal Federal assentou o entendimento de que a autonomia dos Municípios para editar a sua Lei Orgânica deve observar os princípios constantes da Constituição Federal e Estadual:

*“Certo, é curial – como igualmente sucede ao do Estado-membro – esse poder municipal de auto-organização não é absoluto. E mais: além dos princípios da Constituição Federal, a que igualmente se subordina a autonomia constitucional do Estado-membro, a de auto-organização dos Municípios se sujeita, ademais, aos princípios estabelecidos na Constituição do respectivo Estado Membro.” (ADI 2..112-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence)*

Consoante o princípio da simetria as regras do processo legislativo federal se aplicam ao processo legislativo estadual e municipal, de tal forma que a





C.M.V.  
Proc. Nº 4660/17  
Fls. 29  
Resp. 1

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Constituição Estadual e a Lei Orgânica Municipal sejam simétricas à Constituição Federal.

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR N. 109, DE 23 DE JUNHO DE 2005, DO ESTADO DO PARANÁ. ATO DE INICIATIVA PARLAMENTAR. DETERMINAÇÃO DE PRAZO PARA A PROPOSITURA DE AÇÃO REGRESSIVA, PELA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, CONTRA O AGENTE PÚBLICO QUE DEU CAUSA À CONDENAÇÃO DO ESTADO, SEGUNDO DECISÃO JUDICIAL DEFINITIVA E IRREFORMÁVEL. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES AOS SERVIDORES DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO. REGIME JURÍDICO. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA C, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PROCESSO LEGISLATIVO. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. OBSERVÂNCIA COMPULSÓRIA PELOS ENTES FEDERADOS. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES PARA ÓRGÃO PÚBLICO INTEGRANTE DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL. ARTIGO 61, § 1º, II, E C.C ART. 84, III E VI, DA CONSTITUIÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO RECONHECIDO. [...]*

*4. A Constituição, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno, impõe a observância obrigatória de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo, de modo que o legislador estadual não pode validamente dispor sobre as matérias reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Executivo. (Precedentes: ADI n. 1.594, Relator o Ministro EROS GRAU, DJe de 22.8.08; ADI n. 2.192, Relator o Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, DJe de 20.6.08; ADI n. 3.167, Relator o Ministro EROS GRAU, DJ de 6.9.07; ADI n. 2.029, Relator o Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, DJ de 24.8.07; ADI n. 3.061, Relator o Ministro CARLOS BRITTO, DJ de 9.6.06; ADI n. 2.417, Relator o Ministro MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 5.12.03; ADI n. 2.646, Relator o Ministro MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 23.5.03).*

*[...]” (ADI 3.564, Rel. Min. Luiz Fux)*

*In casu*, a despeito da matéria ainda não estar inserida na Constituição do Estado de São Paulo, temos que projeto acerca da temática deverá ser simétrico à Constituição Federal.

Contudo, analisando a Proposta de Emenda observamos que não guarda simetria com o texto Constitucional.



C.M.V. 4660/A  
Proc. Nº 30  
Fls. \_\_\_\_\_  
Data: \_\_\_\_\_

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

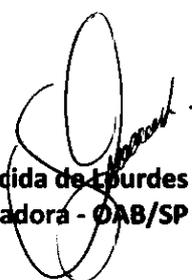
ESTADO DE SÃO PAULO

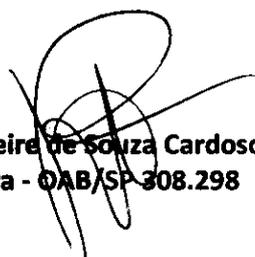
Destarte, ressaltamos que existe divergência jurisprudencial acerca da constitucionalidade da inclusão de emendas impositivas na Lei Orgânica, havendo decisão favorável do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, desde que simétrica com o texto da Lei Maior, ao passo que no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo a questão não se encontra definida.

Ante todo o exposto, em que pese a louvável intenção do nobre vereador, temos que a propositura nos moldes propostos padece de inconstitucionalidade por ausência de simetria com a Constituição Federal. **Sobre o mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.**

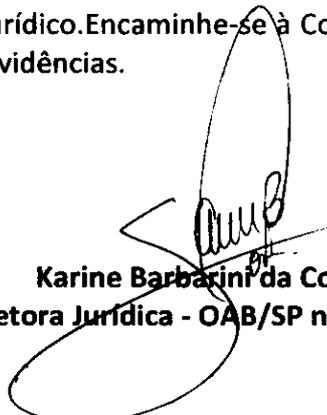
É o parecer.

D.J., aos 20 de dezembro de 2017.

  
Aparecida de Lourdes Teixeira  
Procuradora - OAB/SP 218.375

  
Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa  
Procuradora - OAB/SP 308.298

De acordo com o parecer jurídico. Encaminhe-se à Comissão de Justiça e Redação para conhecimento e demais providências.

  
Karine Barbarini da Costa  
Diretora Jurídica - OAB/SP nº 224.506



C.M.V.  
Proc. Nº 4660/17  
Fls. 31  
11

# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

LIDO (exp) 15 SS (11) 26/02/18

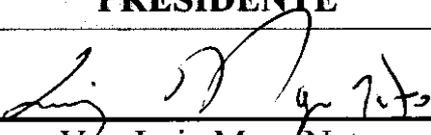
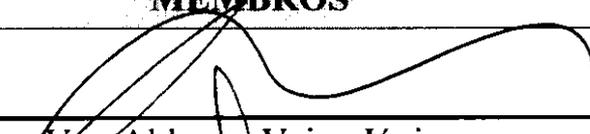
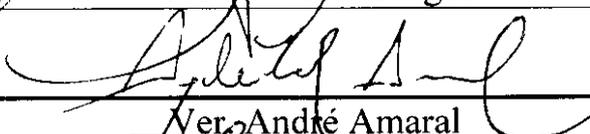
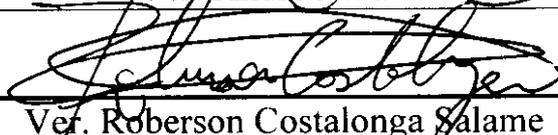
## Comissão de Justiça e Redação

### Parecer ao Projeto Emenda a L.O.M. nº 1/2017

**Ementa do Projeto:** Inclui art. 151-A na Lei Orgânica Municipal, que prevê percentual do Orçamento do Município para vinculação às proposições de despesas públicas de cada Vereador.

**Parecer:** Esta Comissão analisou o referido Projeto quanto à sua Constitucionalidade, Legalidade e Redação e dá o seu **PARECER** da seguinte forma:

Valinhos, 25 de fevereiro de 2019

DELIBERAÇÃO		
PRESIDENTE	A FAVOR DO PROJETO	CONTRA O PROJETO
 Ver. Luiz Mayr Neto	( )	(X)
MEMBROS	A FAVOR DO PROJETO	CONTRA O PROJETO
 Ver. Aldemar Veiga Júnior	( )	(X)
 Ver. Gilberto Borges	(X)	( )
 Ver. André Amaral	( )	(X)
 Ver. Roberson Costalonga Salame	( )	(X)

**Obs:** Parecer jurídico CONTRÁRIO, por não apresentar simetria com o texto da Constituição Federal.