



PARECER JURÍDICO: 027/2021

AUTORIDADE CONSULENTE: Presidente da CMI

REFERÊNCIA: PELOM 001/2021

EMENTA: “Altera a redação dos artigos 128, 131, 132 e revoga os artigos 129, 130, 133 e 134 da Lei Orgânica do município de Imbituba.”.

I – RELATÓRIO:

Versam os presentes autos sobre consulta formulado pelo Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Imbituba, Vereador Humberto Carlos dos Santos, através da Comissão de Constituição e Justiça, solicitando a esta Assessoria Jurídica parecer do Projeto de Emenda à Lei Orgânica do Município nº 001/2021, que altera a redação dos artigos 128, 131, 132 e revoga os artigos 129, 130, 133 e 134 da Lei Orgânica do município de Imbituba, **especialmente se a Emenda Impositiva pode ser incluída nesta Legislatura; se existe impedimento por conta do dispositivo 69 e 129 da Lei Orgânica; se após a sua aprovação poderá ser realizada emenda ao Plano Plurianual.**

Em 01 de junho de 2021, esta Assessoria emitiu Parecer Jurídico favorável à tramitação do Projeto de Lei em análise, opinando pela constitucionalidade e legalidade, contudo, no dia 14 do mesmo mês, retornou solicitação de parecer para versar sobre questões pontuais.

É o Relatório. Segue o Parecer.

II – DOS FUNDAMENTOS:

Ab initio, relativamente aos requisitos formais e a verificação do aspecto legal e constitucional da matéria contida na proposição, o Parecer Jurídico outrora exarado assim concluiu:

Nesse sentido, entendo pela constitucionalidade do Projeto de Lei no que toca a iniciativa, não havendo vício. Ademais, no que diz respeito ao mérito, também nenhum óbice há no Projeto de Lei aqui examinado, vez que adequado e bem inserido no ordenamento jurídico brasileiro. Quanto a legalidade, não há nada que possa macular o PELOM 001/2021, o qual pretende acrescentar dispositivos à Lei Orgânica Municipal para tornar obrigatória a execução das emendas dos Vereadores ao Projeto de Lei orçamentária anual, nos termos determinados no texto constitucional a partir da Emenda Constitucional nº 86/2015.

Portanto, superadas tais questões de ordem legal e constitucional, passemos a análise dos questionamentos trazidos a novo exame.



Prima facie, a Emenda Impositiva é o instrumento pelo qual os vereadores podem apresentar emendas à Lei Orçamentária Anual (LOA) destinando recursos do Município para determinadas obras, projetos ou instituições. O valor das emendas é retirado de uma porcentagem do Orçamento Municipal e deve ser dividido igualmente entre os vereadores, sendo ainda, admitida a emenda parlamentar coletiva. Conforme a Constituição Federal, todas as emendas devem ser compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias (art. 166, §4º).

O artigo 69 da Lei Orgânica Municipal estabelece a trajetória de construção para a alteração que se requer com o PELOM, vejamos:

Art. 69 - A Lei Orgânica Municipal poderá ser emendada mediante proposta:

I - de 1/3 (um terço), no mínimo, dos membros da Câmara Municipal;

II - do Prefeito Municipal;

III - pelo menos 500 (cinco por cento) dos eleitores votantes no Município.

§1º - A proposta será votada em dois turnos com interstício mínimo de 10 (dez) dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, dentro de noventa (90) dias contados de seu recebimento.

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

§3º - A Lei Orgânica não poderá ser emendada na vigência de estado de sítio ou de intervenção no Município.

§4º - A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou tida como prejudicada não poderá ser objeto de nova proposição na mesma sessão legislativa, exceto mediante subscrição da maioria absoluta dos membros da Câmara. (g.n).

Relativamente ao Plano Plurianual, a LOM prevê as seguintes diretrizes:

Art. 129 A Lei do Plano Plurianual estabelecerá as diretrizes, objetivos e metas da administração municipal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, podendo estabelecer metas a serem cumpridas, com projeção e validade para quatro anos.

Parágrafo Único - O Projeto de Lei do Plano Plurianual, deverá ser encaminhado à Câmara Municipal de Vereadores de Imbituba, até o dia 15 de junho do primeiro ano do mandato pelo Poder Executivo Municipal, devendo ser devolvido até o dia 31 de julho do primeiro ano do mandato para sanção, sob pena do projeto ser promulgado como Lei.

Desta feita, encontra-se em análise na Câmara Municipal o Plano Plurianual. Nada obsta, entretanto, que ocorram as alterações previstas no PELOM 001/2021, uma vez aprovado, à Lei que estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração municipal. Corroborando, vários Projetos de Lei de autoria do Poder Executivo tramitaram nesta Casa Legislativa promovendo mudanças no conteúdo do Plano Plurianual, Lei Orçamentária Anual e Lei de Diretrizes Orçamentárias, inclusive.



A Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015, inseriu novas disposições nos arts. 165 e 166 da Constituição Federal, determinando a obrigatoriedade de execução das programações orçamentárias derivadas de emendas individuais. Com isso, as leis orçamentárias, doravante, passam a ser mistas: autorizativas e impositivas.

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

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

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

Assim, os vereadores podem fazer Emendas ao Orçamento, mas o Executivo não tem a obrigação de executá-las. São então, apenas Emendas autorizativas. Com a aprovação da Emenda Impositiva (PELOM nº 001/2021), que altera a redação dos artigos 128, 131, 132 e revoga os artigos 129, 130, 133 e 134 da Lei Orgânica do Município de Imbituba, torna-se obrigatória a execução da programação orçamentária incluída por emendas individuais do Legislativo Municipal na Lei Orçamentária Anual, baseada nas disposições contidas na Emenda Constitucional nº 86/2015.

Para tanto, recomenda-se que a nova prática legislativa comece a ser colocada em execução pelos vereadores no ano que vem, em 2022, quando a Câmara receber o Projeto de Lei Orçamentária Anual para o ano de 2023, considerando que é exíguo o tempo para conclusão da tramitação das peças orçamentárias encaminhadas pelo Chefe Municipal, bem como do Projeto de Resolução da Câmara para a inserção da Emenda Impositiva.

Com efeito, a partir de 2022, o Prefeito encaminhará o Projeto de Lei Orçamentária à Câmara como sempre fez. A diferença é que, levando em consideração a Receita Corrente Líquida (RCL) do ano anterior, dela será reservado 1,2% (um vírgula dois por cento) a ser dividido igualmente entre os vereadores para que estes possam apresentar emendas em favor de obras e programas públicos.

Por fim, a Assessoria Jurídica da Presidência entende que no Projeto de Lei sob parecer não há qualquer vício de natureza formal ou material a impedir a regular tramitação, **sugerindo-se**



tão somente emenda para que seja incluído artigo prevendo a vigência dos efeitos a partir de 01 de janeiro de 2022, a fim de garantir, a *posteriori*, a obrigação de execução das emendas dos vereadores, nos termos determinados no texto constitucional a partir da EC nº 86/2015.

III - CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a convicção dos membros desta Câmara, e assegurada a soberania do Plenário, **opino pela possibilidade da Emenda Impositiva ser incluída ainda nesta Legislatura.**

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

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.) Sem grifo no original.

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

À consideração superior.

Imbituba/SC, 18 de junho de 2021.

**Assessora Jurídica da Presidência
OAB/SC 46.707**

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