



PARECER JURÍDICO: 021/2021

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 acerca da constitucionalidade e legalidade 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.

O Projeto de Lei em comento foi protocolado na Câmara Municipal de Imbituba em 19 de maio de 2021, sendo lido em Plenário para a devida publicidade no dia 24 do mesmo mês.

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

É o Relatório. Segue o Parecer.

II – DOS FUNDAMENTOS:

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

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

Art. 72 - São de iniciativa exclusiva do Prefeito as Leis que disponham sobre:



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

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

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

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

II - do Prefeito Municipal;

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

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

(...) . (g.n).

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

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

Art. 68 - O processo legislativo municipal compreende a elaboração de:

I - emendas à Lei Orgânica Municipal;

II - leis complementares;

III - leis ordinárias;

IV - resoluções;

V - decretos legislativos.

Parágrafo Único - Os incisos IV e V deste Artigo, serão disciplinados no Regimento Interno da Câmara Municipal. (g.n).

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

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



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

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

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

In casu, o projeto em epígrafe tem o objetivo de adequar a Lei Orgânica Municipal em vigor, alterando artigos e acrescentando parágrafos que tratam sobre as Emendas Impositivas previstas na Emenda Constitucional nº 86/2015, reservando o percentual de 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL), dentro da proposta orçamentária apresentada pelo Poder Executivo, como limite destinado às emendas individuais parlamentares à Lei Orçamentária Anual.

Preliminarmente, cumpre salientar que a Emenda Constitucional nº 86, promulgada em março de 2015, torna impositiva a execução das emendas individuais dos parlamentares ao Orçamento no âmbito local do Município e exige base legal na ordem jurídica municipal. Sob esse prisma, a proposição visa tornar obrigatória a execução das emendas dos Vereadores ao Projeto de Lei orçamentária anual, em consonância com a Emenda Constitucional onde é tratado como orçamento impositivo.

Com efeito, as normas introduzidas no sistema constitucional pátrio - as denominadas emendas impositivas - não são normas de reprodução obrigatória, de forma que a ausência de espelhamento da norma na Lei Orgânica do Município impede a adoção do sistema no âmbito territorial de Imbituba.

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



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

Destarte, com a Emenda Constitucional n.º 86, de 17 de março de 2015, inaugurou-se uma nova forma de interação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo quanto à estruturação do orçamento público, de forma que a natureza impositiva do orçamento não conflita ou viola o princípio da harmonia e independência entre os poderes.

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

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

(...)

§9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 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);

(...)

§ 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. A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019).

(...)

Assim, o art. 132, §9º, do Projeto de Lei, repete a literalidade do parágrafo 9º do artigo transcrito, dispondo sobre a limitação para as emendas parlamentares impositivas, no montante de 1,2%, definido que metade desse valor será destinado aos serviços públicos de saúde, sendo vedada qualquer emenda para pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais, guardando relação de estrita simetria com a Constituição Federal.

Ainda, a Constituição do Estado de Santa Catarina, conforme reza o art. 110, exige do arcabouço normativo que as normas decorrentes do Poder Derivado observem coerência em relação



às normas da Constituição Federal: Art. 110. O **Município** é parte integrante do Estado, com autonomia política, administrativa e financeira, nos termos da **Constituição Federal** e desta Constituição. (g.n).

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

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

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SANTO ANTONIO DA PATRULHA. EMENDAS INDIVIDUAIS DO LEGISLATIVO MUNICIPAL EM LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 86/2015. - Não há falar em irregularidade na representação do Prefeito, uma vez que este tem capacidade processual para propor ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do art. 95, §2º, III, da Constituição Estadual. Preliminar de extinção rejeitada. O Art. 93-A e seus parágrafos 1º, 2º e 3º da Lei Orgânica Municipal de Santo Antônio da Patrulha praticamente reproduz o disposto no art. 166 da Constituição Federal. - Não há inconstitucionalidade a ser declarada já que a Lei Orgânica discutida atendeu ao princípio da simetria, a teor do disposto no art. 8º, caput, da Constituição Estadual. - O parágrafo 4º do art. 93-A da Lei Orgânica Municipal de Santo Antônio da Patrulha viola o art. 22, I, da Constituição Federal e o enunciado da Súmula n.º 722 do STF, em razão de ser de competência privativa da União legislar sobre matéria penal, bem como definir os crimes de responsabilidade. PRELIMINAR REJEITADA. ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70067214627, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Gelson Rolim Stocker, Julgado em 01/08/2016).

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.

III - CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a convicção dos membros desta Câmara, e assegurada a soberania do Plenário, **opino pela legalidade e constitucionalidade**, de modo que não se evidencia qualquer óbice à tramitação do PELOM nº 001/2021, por inexistirem vícios de natureza material ou formal.

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.)

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

À consideração superior.

Imbituba/SC, 31 de maio 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)