**PARECER JURÍDICO**

REFERÊNCIA: PROPOSTA DE EMENDA À LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO Nº 0002 DE 03 DE AGOSTO DE 2022, DE AUTORIA DOS VEREADORES MARCELO SLEIMAN, PALHINHA, LELO PAGANI, SÍLVIO, ALESSANDRA LUCCHESI E ÉRIKA DA LIGA DO BEM, QUE ACRESCENTA O ARTIGO 111-A NA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE BOTUCATU, PARA INSTITUIR O ORÇAMENTO IMPOSITIVO.

Trata-se de Proposta de Emenda à Lei Orgânica do Município de Botucatu que acrescenta o artigo 111-A, para instituir o orçamento impositivo, com a seguinte redação:

*“Art 111-A Fica obrigatória a execução orçamentária e financeira da programação incluída por emendas individuais dos parlamentares ao projeto de lei orçamentária.*

*§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 prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.*

*§2º A execução do montante destinado a ações de serviços públicos de saúde previstos no § 1º deste artigo, inclusive custeio, será computada para os fins do cumprimento do inciso III do § 2º do art. 198 da Constituição Federal, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.*

*§3º Fica obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o §1º deste artigo em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme o disposto no §9º do art. 165 da Constituição Federal.*

*§4º As emendas impositivas previstas no §1º deste artigo deverão ter frações igualitárias entre os parlamentares, podendo ter indicações conjuntas para um mesmo objetivo.*

*§5º As programações orçamentárias previstas no §1º deste artigo não serão de execução obrigatória no caso de impedimento de ordem técnica.*

*§6º Para fins de cumprimento do disposto no §1º deste artigo, os órgãos de execução deverão observar, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos das programações e demais procedimentos necessários à viabilização da execução dos respectivos montantes.*

*§ 7º Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que observe critérios objetivos e imparciais e que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria.*

*§ 8º Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no §1º deste artigo, até o limite de 0,5% (cinco décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.*

*§ 9º Caso seja 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 §1º deste artigo poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias."*

Consta da justificativa o seguinte:

*“A presente proposta visa incluir Emenda à Lei Orgânica para adequação da mesma a Emenda Constitucional nº 86/2015, que alterou os artigos 165, 166 e 198 da Constituição Federal, com intuito de tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Tem o objetivo de incluir o orçamento impositivo no município de Botucatu-SP.*

*As emendas são instrumentos que os parlamentares possuem para participar da elaboração do orçamento anual, nas quais os agentes políticos procuram aperfeiçoar a proposta encaminhada pelo Poder Executivo, visando uma melhor alocação dos recursos públicos.*

*É o momento oportuno de acrescentarem novas programações orçamentárias com o objetivo de atender as demandas das comunidades que representam. Não se quer com isso impor restrições ao Poder Executivo, ao contrário, os vereadores conhecem os micros problemas do município, andam nas bases, ouvem e veem as dificuldades dos moradores, em seus bairros, ruas e residências.*

*Desta forma, as emendas propostas pelos vereadores terão a obrigatoriedade de serem executadas, tendo em vista as necessidades reais de atendimento à população, visto que são representantes dos munícipes e conhecem as realidades locais, principalmente na área da saúde, em que este projeto de lei reserva 50% (cinquenta por cento) dos recursos orçamentários e financeiros.*

*A exemplo da Câmara dos Deputados Federais e Senadores que conseguiram a aprovação da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, justifica o interesse desta Casa de Leis no presente projeto, indicando, portanto, que está em sintonia com os interesses nacionais e, também, com o interesse da população. Desse modo, tendo em vista que esta Proposta de Emenda à Lei Orgânica do Município de Botucatu-SP vai ao encontro dos anseios da população, quanto ao compromisso de execução de melhorias no município, conta-se com o apoio dos demais pares para a aprovação da matéria em pauta.*

*Após a aprovação desta proposta de emenda à Lei Orgânica, o Regimento Interno desta Casa Legislativa terá que alterar também, a fim de recepcionar a questão do orçamento impositivo.*

*Frente às razões descritas acima, bem como enunciados propostos bem como os positivos impactos no nosso Município, rogo a aprovação desta Proposição pelos nobres pares.”*

No que diz respeito aos aspectos materiais do projeto de emenda à Lei Orgânica, não há qualquer mácula constitucional ou legal, visto que se encontra alicerçada na Emenda Constitucional nº 86/2015, que torna impositiva a execução das emendas individuais dos parlamentares ao orçamento no âmbito local do Município, exigindo base legal na ordem jurídica municipal.

Desse modo, a presente Emenda à Lei Orgânica é um reflexo normativo necessário no âmbito municipal, advindo das disposições trazidas ao ordenamento jurídico pátrio pela Emenda Constitucional, de forma a regulamentar o assunto em âmbito local.

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 86/2015, determinadas emendas ao orçamento passaram a ser de execução obrigatória pelo Poder Executivo, tratando-se de aplicação do denominado Orçamento Impositivo.

No que tange ao objeto de interesse do presente projeto, pede-se vênia para trazer à baila os parágrafos 9º a 11 do artigo 166, inseridos por referida emenda à Constituição Federal:

*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 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*.

Destaque-se que a criação de emendas individuais possibilita ao Poder Legislativo participar das decisões referentes à alocação de recursos, fornecendo-lhe mais autonomia e promovendo maior equilíbrio entre os Poderes, sendo inegável o caráter fundamental que o circunda. Nesse ínterim, a iniciativa de que se trata tenciona que as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária sejam aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida. Outrossim, a metade desse percentual terá como escopo de aplicação as ações e os serviços públicos de saúde, sendo proibido utilizar-se de referidos recursos para o financiamento de pessoal ou de encargos sociais.

Quanto à competência legislativa do Município para dispor acerca da matéria, cabe mencionar que a competência da União para legislar sobre Direito Financeiro e Orçamento circunscreve-se à edição de normas gerais, competindo aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios propor normas específicas sobre a matéria, consideradas as peculiaridades locais de cada ente. A propositura suplementa a legislação federal em matéria em que há competência concorrente da União, Estados, Distrito Federal e também dos Municípios, no âmbito do seu interesse local, conforme determina o art. 24, incisos I e II c/c art. 30, incisos I e II, da CF/88.

Aliás, sobre a aplicabilidade das disposições incluídas na carta constitucional pela EC n.º 86/2015 aos Municípios, cabe trazer à tona a jurisprudência do TJRS, que já proferiu julgamento admitindo a possibilidade:

*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.****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. AÇÃO 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).*

Portanto, não há qualquer vício de natureza formal ou material a impedir a regular tramitação do Projeto de Emenda à Lei Orgânica Municipal, 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 a partir da Emenda Constitucional nº 86/2015.

Ressalve-se que os dispositivos foram propostos com base na EC n.º 86/2015, a qual inseriu referidas disposições nos incisos do artigo 166, da CF, observando-se atentamente que diversos incisos foram revogados pela EC n.º 100, de 26 de junho de 2019, a qual, além de alterar os artigos 165 e 166 da CF para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, promoveu alteração específica da redação do caput do artigo 14, passando a dispor que:

*§ 14. Para fins de cumprimento do disposto nos §§ 11 e 12 deste artigo, os órgãos de execução deverão observar, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos das programações e demais procedimentos necessários à viabilização da execução dos respectivos montantes.*

Pode-se aferir, pela nova redação constitucional, que as normativas referentes às medidas e aos prazos alocados nos incisos do antigo § 14, do artigo 166, da CF, deverão ser disciplinadas em um cronograma realizado nos termos da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), conforme observado no projeto em análise, servindo para análise e verificação de eventuais impedimentos das programações, sem prejuízo de outros procedimentos aptos a promover a execução de tais montantes.

No que concerne aos seus aspectos formais, a Proposta de Emenda à Lei Orgânica é de iniciativa comum ou concorrente, uma vez que não versa sobre matéria constante do rol do parágrafo único do artigo 32 da Lei Orgânica do Município.

 O *quorum* para deliberação pelo Plenário desta Casa de Leis é o de **maioria qualificada** conforme estabelece o artigo 40, III, “c” do Regimento Interno da Câmara Municipal de Botucatu.

 Assim, a Proposta de Emenda à Lei Orgânica, para ser aprovada, deverá contar com votos favoráveis de dois terços dos membros da Câmara Municipal de Botucatu (artigo 39, § 3º do RI).

Verifica-se estar adequada a iniciativa para a deflagração do processo legislativo, uma vez que, tratando-se de projeto de emenda à Lei Orgânica, exige que a proposta, se for veiculada por Vereadores, seja subscrita por 1/3 dos membros da Câmara, requisito que foi devidamente observado.

A proposta de Emenda à Lei Orgânica deve ser submetida a dois turnos de discussão e votação, com interstício mínimo de 10 dias e será aprovado quando, em ambos, obtiverem a maioria qualificada, conforme se extrai do artigo 240 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Botucatu.

 Constata-se que foram observadas as regras previstas no Regimento Interno da Câmara Municipal, quer quanto à iniciativa da Proposta de Emenda à Lei Orgânica, quer quanto à forma de encaminhamento do mesmo à Casa de Leis.

 Constata-se, outrossim, que não há afronta à Constituição Federal e à Lei Orgânica do Município de Botucatu.

 De outro lado, como dito acima, instruem a Proposta as devidas justificativas.

   O projeto em apreço deve ser encaminhado às Comissões temáticas pertinentes, notadamente, à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, bem como como à Comissão de Orçamento e Finanças.

É importante destacar que o presente parecer jurídico não vincula a decisão, apenas faz uma contextualização fática e documental com base naquilo que foi carreado a este processo fazendo um paralelo com as disposições da lei acerca do tema em apreço.

Contudo, vem somar no sentido de fornecer subsídios aos Vereadores, a quem cabe a análise desta e a decisão pela aprovação.

Portanto, quanto à forma, o Projeto de Lei Complementar não padece de vícios regimentais, legais ou constitucionais e deve ser apreciado pelo Plenário da Câmara Municipal de Botucatu, cabendo aos nobres Vereadores desta Casa de Leis a sua análise e a deliberação quanto ao mérito.

Este o parecer, salvo melhor juízo.

Botucatu, 10 de agosto de 2022.

PAULO ANTONIO CORADI FILHO

Procurador Legislativo – OAB/SP 253.716