

## **PARECER**

Nº 1820/2023<sup>1</sup>

- PG – Processo Legislativo. Proposta de Emenda à Lei Orgânica Municipal
- PELOM que institui o orçamento impositivo em âmbito municipal. Análise da validade. Considerações.

### **CONSULTA:**

Indaga o consulente acerca da validade de Proposta de Emenda à LOM que institui o orçamento impositivo em âmbito municipal.

A consulta vem acompanhada da documentação pertinente.

### **RESPOSTA:**

Inicialmente, cumpre destacar que a Lei Orgânica Municipal é a norma que organiza os órgãos da administração, a relação entre os órgãos do Executivo e Legislativo, disciplina a competência legislativa do Município, observando as peculiaridades locais, como também sua competência comum e suplementar relativamente aos demais entes da Federação.

Nesse diapasão, vale conferir a lição de Pedro Lenza a respeito:

"(...) a capacidade de auto-organização municipal está delimitada no art. 29, caput, da Constituição Federal, sendo que seu exercício caberá à Câmara Municipal, conforme o parágrafo único do art. 11 do ADCT, que estabelece: "Parágrafo único. Promulgada a Constituição do Estado, caberá à Câmara Municipal, no prazo de seis meses, votar a Lei Orgânica respectiva, em dois turnos de discussão e votação, respeitado o disposto na

<sup>1</sup>PARECER SOLICITADO POR WILLIAM PETER PEDRO, DIRETOR LEGISLATIVO - CÂMARA MUNICIPAL (ARARAS-SP)

Constituição Federal e na Constituição Estadual." (In: Lenza, Pedro, Direito constitucional esquematizado, 13. ed. rev., atual. e ampl., São Paulo, Saraiva, 2009).

Tanto o Prefeito quanto a Câmara Municipal, esta última mediante proposta de 1/3 de seus membros, podem deflagrar o processo legislativo especial de revisão ou emenda da LOM. O Projeto de Lei Orgânica Municipal, assim como suas emendas, deve ser votado em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, aprovado por dois terços dos membros da Câmara Municipal em sessão plenária que assim a promulgará.

Assim, sob o seu aspecto formal, a propositura em tela somente encontrará viabilidade jurídica caso seja proveniente de 1/3 dos membros do Legislativo local e desde que observados os ritos para sua votação e aprovação.

Em prosseguimento, assentadas essas premissas de ordem formal que devem ser observadas, temos que a Emenda Constitucional n.º 86/2015 criou o orçamento impositivo no âmbito da União, até o limite de 1,2% (um vírgula dois por cento) da receita corrente líquida do ano anterior (impostos e outras receitas, descontadas contribuições previdenciárias, PIS, PASEP e duplicidades).

Recentemente, a Emenda Constitucional n.º 126/2022 (EC n.º 126/2022) ampliou o limite para as emendas impositivas, passando de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) para 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do ano anterior (impostos e outras receitas, descontadas contribuições previdenciárias, PIS, PASEP e duplicidades) no âmbito da União. Vejamos:

"Art. 166: (...)

§ 9º: As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do

encaminhamento do projeto, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. "

Já no âmbito do Município, o Min. Relator Edson Fachin, do Supremo Tribunal Federal, em 05/04/2021, ao proferir decisão em Recurso Extraordinário interposto em face de acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, que entendeu que a criação, no âmbito municipal, de emendas impositivas encontra fundamento de validade na ordem constitucional e, portanto, não afronta ao princípio da separação dos Poderes não verificada, julgou improcedente a ADI e manteve o entendimento firmado no órgão estadual com as seguintes palavras:

"(...) Saliento, ainda, que o Supremo Tribunal Federal já firmou orientação no sentido de que o constituinte estadual não tem o poder de restringir ou abrandar o poder de auto-organização conferido aos entes municipais nos termos do art. 29 da Constituição Federal.

(...)

Assim, tendo a Lei Orgânica ora questionada limitado-se a reproduzir a previsão constitucional sobre o tema em âmbito local, não há qualquer inconstitucionalidade, ainda que a respectiva Constituição Estadual não o tenha feito, em reforço ao princípio constitucional da auto-organização municipal. (STF. Recurso Extraordinário n.º 1.301.031/RS)".

Dessa forma, em consonância com o entendimento que vem sendo firmado pelo STF, este Instituto passou a se inclinar aos termos da referida decisão, de sorte que para o Município instituir o orçamento impositivo não é necessária previsão a respeito na Constituição Estadual. No mesmo contexto, esse Instituto entende pela possibilidade de se aplicar o novo limite para as emendas impositivas a partir da EC 126/2022 também nos municípios, sendo necessário para tanto adequação da LOM.

Na esteira de tudo que foi explicitado, a municipalidade pode ou

não optar por reproduzir os limites para as emendas impositivas trazidos pela EC nº 126/2022 na LOM. Contudo, caso faça tal opção deve limitar-se a reproduzir a previsão constitucional, não sendo dado contrariar o texto constitucional.

Mais especificamente no que tange ao procedimento da oposição de tais emendas impositivas, temos que cabe aos parlamentares indicarem suas emendas individuais, contendo os beneficiários, valores e prioridades, estas para o caso de contingenciamento. Ao Executivo, por seu turno, cumpre analisar tanto as propostas como os planos de trabalho (momento em que se afere a existência de impedimentos de ordem técnica) e, se for o caso, requisitar complementações ao Legislativo.

Pois bem. Assentadas todas essas premissas, desde que observadas as exigências pertinentes ao aspecto formal da propositura, não vislumbramos óbices ao seu regular prosseguimento.

Isto posto, concluímos objetivamente a presente consulta na forma das razões exaradas.

É o parecer, s.m.j.

Priscila Oquioni Souto  
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves  
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 30 de junho de 2023.