

Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Pouso Alegre – MG.

Pouso Alegre, 11 de dezembro de 2023.

PARECER JURÍDICO AO PROJETO DE EMENDA A LEI ORGÂNICA Nº 29/2023.

Autoria – Bruno Dias, Dr. Edson, Hélio Carlos de Oliveira, Leandro Morais e Wesley do Resgate

Nos termos dispostos no artigo 79 do Regimento Interno desta Casa de Leis, analisam-se os aspectos legais do **Projeto de Emenda à Lei Orgânica nº 29/2023**, de **autoria dos Vereadores: Bruno Dias, Dr. Edson, Hélio Carlos de Oliveira, Leandro Morais e Wesley do Resgate** que **“ACRESCENTA O ART. 134-A NA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE POUSO ALEGRE, PARA ADOTAR NO PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL AS EMENDAS IMPOSITIVAS INDIVIDUAIS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”**

O projeto em análise, em seu **artigo primeiro (1º)**, acrescenta o art.134-A na Lei Orgânica do Município de Pouso Alegre, com a seguinte redação:

“Art. 134-A. É obrigatória a execução orçamentária e financeira da programação incluída por emendas individuais do Legislativo Municipal em Lei Orçamentária Anual.

§ 1º 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 projeto encaminhado pelo Poder Executivo Municipal, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

§ 2º A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 1º, inclusive custeio, será computada para 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 É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 1º deste artigo, em montante correspondente a 2% (dois 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 da Constituição Federal.

§ 4º A garantia de execução de que trata o § 3º deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

§ 5º As programações orçamentárias previstas nos parágrafos 3º e 4º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.

§ 6º Para fins de cumprimento do disposto nos parágrafos 3º e 4º 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 O Poder Executivo inscreverá em “restos a pagar”, os valores dos saldos orçamentários referentes às emendas parlamentares de que trata o caput deste artigo, que se verificarem no final de cada exercício.

§ 8º 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.

§ 9º Para fins do disposto no caput deste artigo, a execução da programação orçamentária será:

I – demonstrada em dotações orçamentárias específicas da Lei Orçamentária Anual, preferencialmente a nível de subunidade orçamentária vinculada ao departamento municipal correspondente à despesa, para fins de apuração de seus respectivos custos e prestação de contas;

II – fiscalizada e avaliada, pelo Vereador autor da emenda, quanto aos resultados obtidos”.

O **artigo terceiro (2º)** dispõe que esta Emenda à Lei Orgânica entra em vigor na data de sua publicação.

INICIATIVA E COMPETÊNCIA



De início, insta registrar que as emendas à Lei Orgânica Municipal devem obedecer os ditames do **artigo 29, caput c/c o artigo 60 e seus acessórios, ambos da Constituição Federal**, além das próprias determinações existentes na LOM.

O artigo **43 da LOM** exige para apresentação de proposta de emenda à LOM que no mínimo, um terço dos membros da Câmara Municipal sejam subscritores do projeto, o qual deverá ser discutido e votado em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, com quórum de dois terços dos membros da Câmara, *in verbis*:

*“Art. 43. A Lei Orgânica poderá ser emendada mediante proposta:
I – de, no mínimo, um terço dos membros da Câmara,
(...)
§2º A proposta de emenda será discutida e votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, e considerada aprovada se obtiver, em ambos, o voto favorável de dois terços dos membros da Câmara,
§3º A emenda à Lei Orgânica será promulgada pela Mesa Diretora da Câmara, com o respectivo número de ordem
(...)
§6º Qualquer proposta de emenda à Lei Orgânica deverá vir acompanhada de ampla justificativa e dela dará publicidade aos órgãos e entidades públicos e à comunidade em geral.”*

Com relação a iniciativa, não resta dúvidas que o projeto se enquadra dentro da iniciativa do Poder Legislativo, deste que subscrito por no mínimo 1/3 dos membros da Câmara Municipal. No mesmo giro, a matéria se enquadra dentro da competência do Poder Legislativo, na medida em que a emenda proposta de alteração de quórum de votações, se encaixa dentro da autonomia legislativa municipal. A proposta de emenda vem acompanhada de justificativa nos termos do artigo 43, §6º da LOM.

Como se vê, a norma questionada reprisa parcialmente o texto introduzido no artigo 166 da Carta Federal, o qual, com a nova emenda constitucional, passou a impor, no âmbito dos Estados e Distrito Federal, a obrigatoriedade de execução financeira e orçamentária das emendas de bancadas, tal qual já estabelecia a regra para as emendas individuais.



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 pode vir 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 dos dispositivos vergastados que a execução orçamentária e financeira da programação incluída por emendas de iniciativa de bancada de parlamentares em lei orçamentária passa a ser considerada obrigatória, adaptando-se, dessa forma, às novas diretrizes constitucionais introduzidas pela Emenda Constitucional n.º 100/2019, *ipsis litteris*:

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.

Insta registrar que este parecer se refere exclusivamente aos aspectos legais de tramitação, sendo que a questão de mérito cabe única e exclusivamente ao Douto Plenário desta Casa de Leis.

JUSTIFICATIVA DO PROJETO DE LEI

Trata-se de projeto de Emenda que visa harmonizar o conteúdo da Lei Orgânica Municipal com as alterações promovidas no art. 166 da Constituição Federal - CF, por meio das Emendas Constitucionais: EC nº 86 de 2015, EC nº 100, de 26 de junho de 2019 e EC nº 126, de 21 de dezembro de 2022, que criam o instituto conhecido como “Orçamento Impositivo”.

A finalidade da alteração é atribuir à legislação orçamentária o status de lei em sentido material, o que significa dotá-la de obrigatoriedade, seguindo o que dispõe a Constituição Federal.

Em âmbito municipal, o Orçamento Impositivo ou Mandatário 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, de forma equitativa, satisfazendo, assim, as necessidades de vários setores da comunidade.

Por meio da emenda impositiva, 2% do Orçamento Municipal deverá ser revertido, obrigatoriamente, para atender as demandas dos parlamentares, apresentadas por meio de emendas à LOA. Segundo o mandamento constitucional, metade deste percentual deve ser destinado para ações e serviços públicos de saúde, sendo vedada, neste caso, a destinação para o pagamento de pessoal ou encargos sociais. Já o valor remanescente será dividido igualmente entre os Vereadores da Casa Legislativa, possibilitando o atendimento dos anseios da população que são desconhecidos ou desconsiderados pelo Poder Executivo.

Nesse aspecto, o vereador, sabendo da importância de legislar sobre os assuntos de interesse da comunidade, por acompanhar o dia a dia da população, conhece de perto as reais necessidades, atentando-se quanto ao melhor destino para aplicação da respectiva verba.

É importante destacar que com a implantação desta emenda à Lei Orgânica Municipal, o vereador assegura a sua participação ativa na distribuição das despesas do Município, contribuindo, assim, para que o Legislativo trabalhe efetivamente a fim de melhorar a vida da comunidade e de todos os cidadãos.

Logo, verifica-se que o Orçamento Impositivo é um forte instrumento de realização das políticas públicas, o que torna a legislação orçamentária um mecanismo de planejamento, facilitando a fiscalização e estimulando o diálogo entre o Poder Executivo e a sociedade, no que se refere à formulação das despesas. Vislumbra-se que a criação do orçamento impositivo no âmbito municipal é um direito do Legislativo previsto na Constituição da República. Com o implemento desse orçamento, além de aumentar a participação legislativa nas decisões municipais, todos os parlamentares poderão ter sua proposta de emenda à LOA aprovada, independentemente de qual seja o seu posicionamento político na Casa Legislativa.

Em suma, o orçamento impositivo trata de um mecanismo fundamental para maior independência do vereador em relação ao Poder Executivo, visando, assim, garantir benefícios relevantes que repercutem na qualidade de vida da população. Essa sistemática

deve ser considerada um grande avanço, pois permite que os todos os vereadores recebam um tratamento mais isonômico. Também é possível observar outras vantagens do orçamento impositivo como: a obrigação do cumprimento da lei orçamentária, a contribuição para conclusão de obras e programas sociais, o equilíbrio parcial de orças entre os Poderes e a democratização das decisões orçamentárias.

Além disso, o orçamento impositivo tem natureza de política orçamentária, objetivando corrigir falhas de mercado, coibir abusos e reduzir distorções, bem como manter a estabilidade financeira, a melhor distribuição de renda e a alocação de recursos com maior eficiência.

Nesta senda, destaca-se que o orçamento impositivo vincula o gestor ao cumprimento das previsões constantes na lei orçamentária, ensejando a possível responsabilização deste em caso de descumprimento, revelando-se, sob essa ótica, um interessante instrumento de controle e transparência.

Trata-se, pois, de um mecanismo pertencente ao Poder Legislativo para executar, de forma eficaz, o monitoramento das atividades financeiras do governo.

Assim, considerando o aspecto satisfatório da Emenda Impositiva, outros Municípios de nossa região também a aprovaram, como: Ouro Fino, Varginha, Três Corações e São Lourenço. Além de outras cidades mineiras, dentre elas: Caeté, Lagoa Santa e Montes Claros.

Analisando as propostas de emendas já realizadas, pelos vereadores desta Casa Legislativa ao longo dos anos, verifica-se que muitas proposições, contendo assuntos relevantes para a comunidade, foram vetadas pelo Poder Executivo, dentre elas: dotações para construção de áreas de lazer e creches, manutenção de unidades de saúde, pavimentação de estrada rural, asfaltamento, calçamento, reestruturação da guarda civil municipal, manutenção do ensino médio no município, ajuda a associações e entidades beneficentes, dentre outras emendas rejeitadas.

Contudo, se houvesse a exigência trazida pelo orçamento impositivo, essas e outras emendas propostas pelos vereadores poderiam ser aprovadas e executadas obrigatoriamente pelo Poder Executivo, de forma equitativa, sem favorecimentos ou preferências.

Desta forma, objetivando efetivar os direitos sociais violados é necessário, de forma impositiva, implementar as demandas sociais aprovadas por meio do orçamento impositivo. Trata-se, pois, de maximizar a eficácia e a aplicabilidade dos direitos sociais.

Em relação ao Orçamento Impositivo, o escritor Roberto Bocaccio Piscitelli faz a seguinte contribuição: “A corrente governamental dominante difundiu a concepção de que

o orçamento é necessariamente autorizativo, o que, na prática, tem reduzido o Congresso Nacional a um papel decorativo na aprovação do orçamento, pois o Executivo, além do poder de veto, pode simplesmente não executar despesas, sem razão aparente ou justificativa fundamentada. Contingenciando dotações e retendo liberações financeiras, o Executivo direciona o orçamento segundo seus próprios interesses e conveniências, sem ter de prestar contas de sua gestão. Caberia, então, ao Legislativo valer-se de suas prerrogativas e promover, inclusive, a discussão técnica e doutrinária da questão, estabelecendo critérios que definissem, em cada caso, quais são os limites da discricionariedade do Poder Executivo, tornando a execução do orçamento mais transparente e compatível com uma maior participação da sociedade nos processos decisórios envolvendo a obtenção dos recursos e a realização das aplicações que constituem a essência da política fiscal do Estado (2006, p.03).”

Assim, vejamos que a execução do orçamento impositivo demanda a atuação conjunta dos entes políticos, necessitando efetividade principalmente no âmbito do Município, que detém proximidade com as demandas de sua região. Outrossim, torna-se imprescindível o empenho dos Poderes Executivo e Legislativo para que haja a efetivação descentralizada do orçamento, de forma a efetivar, equitativamente, as necessidades que envolvem nossa sociedade.

Em suma, o orçamento impositivo não trata de um instrumento inviável, uma vez que sua representação é ínfima frente ao orçamento autorizativo. Logo, não é correto os argumentos acerca da sua inviabilidade sob o pretexto de gerar escassez de recursos, culminando no colapso financeiro do Estado.

Ademais, ressalta-se que sua característica não é ser inflexível, ou seja, executado a todo e qualquer pretexto, pelo contrário, sua definição remete-nos à concepção programática no sentido que a LOA deve ser executada de tal maneira e não de modo diverso.

Portanto, Nobres Pares, objetivando construir um Poder Legislativo Municipal com participação mais efetiva, pautando-se nos princípios da igualdade e da autonomia, rogamos pelo voto favorável ao presente projeto de emenda à Lei Orgânica.

QUORUM



Sendo assim, temos a esclarecer que para a sua aprovação é exigido quórum de **2/3 de votos**, nos termos do artigo 53, §1º, alínea “a” da Lei Orgânica Municipal e artigo 56, inciso II do Regimento Interno da Câmara Municipal de Pouso Alegre.

CONCLUSÃO

Por tais razões, exara-se **parecer favorável** ao regular processo de tramitação do **Projeto de Emenda à Lei Orgânica nº 29/2023**, para ser submetido á análise das ‘*Comissões Temáticas*’ da Casa, e, posteriormente, à deliberação Plenária, salientando-se que a decisão final a respeito compete aos ilustres membros desta Casa de Leis. É o modesto entendimento e parecer, S.M.J..



Rodrigo Moraes Pereira
OAB/MG nº 114.586