



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

PARECER N.º 163/2021 – LOPP.

REF.: ANÁLISE DE MINUTA DE PROJETO DE EMENDA À LEI ORGÂNICA

AUTORIA: VEREADOR JOEL CARDOSO.

ASSUNTO: Altera os parágrafos 9º e 10 do art. 119 da Lei Orgânica do Município de Santa Bárbara d'Oeste.

PARECER JURÍDICO

Senhor Presidente da Câmara Municipal:

1. Trata-se de requerimento de análise jurídica de minuta de projeto de lei formulado pelo vereador Joel Cardoso, por meio da qual pretende instituir emendas parlamentares impositivas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual, visando a alteração dos parágrafos 9º e 10 do art. 119 da Lei Orgânica do Município de Santa Bárbara d'Oeste.

2. Cópia da aludida minuta do projeto e exposição de motivos constam juntados nas fls. 02/07.

3. Consta manifestação da Diretoria de Controle que atestou que a propositura não apresenta inexecutabilidade, conforme fl. 11.

4. **É o breve relatório. Opino.**

5. Preliminarmente, importante esclarecer que se trata de análise de minuta de projeto de lei, logo, suas conclusões não terão força para



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

impedir nova análise jurídica requerida por qualquer comissão permanente ou vereador, isso porque, dentre outros motivos, caso a minuta seja convertida em propositura legislativa, nada impede que na forma regimental a propositura receba emendas parlamentares.

6. Além disso, as conclusões aqui lançadas não vinculam eventual análise por outro parecerista.

7. Feita a devida advertência, cabe dizer que a minuta da propositura tem por finalidade instituir na Lei Orgânica do Município de Santa Bárbara d'Oeste a possibilidade de haver emendas parlamentares ao projeto de Lei Orçamentária Anual – LOA, com caráter impositivo. Ou seja, de execução obrigatória pelo Poder Executivo Municipal.

8. Com pequenas alterações observa-se que a minuta reproduz conteúdos existentes entre os parágrafos 9º a 18 do artigo 166 da Constituição da República, que foram introduzidos pelas Emendas Constitucionais nºs 86, de 15 de março de 2015 e 100 de 26 de junho de 2019.

9. As diferenças apenas adaptam a redação da propositura para a realidade municipal, já que o texto constitucional é todo voltado à União, e insere o inciso III, no § 9 do artigo 119, a fim de prever o rateio do limite de 0,3% da receita corrente líquida para fins de implementar as emendas impositivas em função da quantidade de vereadores ao contrário do índice de 1,2% previsto no âmbito da União.

10. Essas diferenças, contudo, a meu ver não têm potencial para contaminar a redação da minuta com vício de inconstitucionalidade de qualquer natureza, mormente porque, observa-se que



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

o legislador municipal reduziu o percentual orçamentário a ser destinado para cumprimento das emendas impositivas.

11. Outrossim, em pesquisa na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não foram encontrados precedentes que declaram a constitucionalidade das emendas constitucionais aludidas ou decisões em medidas cautelares suspendendo a eficácia de tais dispositivos.

12. Desse modo, com base no princípio da autonomia municipal (art. 34, VII, "c" da CR/88), princípio da simetria constitucional (artigos 25 e 29 da CR/88 e art. 11, p. único do ADCT), os municípios podem incorporar em suas Leis Orgânicas regras e princípios na Constituição da República e adaptá-las a sua realidade enquanto ente federativo autônomo, independentemente de previsão autorizativa na Constituição do Estado.

13. Não se olvide que a Constituição do Estado de São Paulo possui conteúdo semelhante que dispõe sobre emendas parlamentares impositivas, conforme consta em seu artigo 175, § 6º e seguintes.

14. E, por esse motivo, não vejo probabilidade da futura proposta de Emenda à Lei Orgânica ser questionada sob parâmetro de eventual inobservância da Constituição do Estado de São Paulo, pois, está de acordo com a Carta Bandeirante e o princípio da autonomia municipal.

15. A autonomia municipal é definida por José Afonso da Silva como:

"A capacidade ou poder de gerir os próprios negócios, dentro de um círculo prefixado por entidade superior", que no caso é a Constituição. (...) A autonomia municipal se



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

assenta em quatro capacidades básicas: (a) auto-organização, mediante a elaboração de lei orgânica própria, (b) autogoverno, pela eletividade do Prefeito e dos Vereadores as respectivas Câmaras Municipais, (c) autolegislação, mediante competência de elaboração de leis municipais sobre áreas que são reservadas à sua competência exclusiva e suplementar, (d) auto-administração ou administração própria, para manter e prestar os serviços de interesse local. (...) Nessas quatro capacidades, encontram-se caracterizadas a autonomia política (capacidades de auto-organização e autogoverno), a autonomia normativa (capacidade de fazer leis próprias sobre matéria de sua competência), a autonomia administrativa (administração própria e organização dos serviços locais) e a autonomia financeira (capacidade de decretação de seus tributos e aplicação de suas rendas, que é uma característica da auto-administração) (Cf. "Curso de Direito Constitucional Positivo", Malheiros Editores, São Paulo, 8.ª ed., 1992, p. 545 e 546).

16. Tendo-se em mente essas quatro capacidades dos municípios enquanto entes federativos autônomos, o orçamento impositivo decorrente de emendas parlamentares tem por finalidade tornar parte da Lei Orçamentária Anual de execução obrigatória pelo Poder Executivo, perdendo, parcialmente, seu caráter clássico de natureza meramente autorizativo.

17. Para ilustrar, convém trazer as lições de Kiyoshi Harada, que nos explica, resumidamente, o escopo do orçamento impositivo. Vejamos,



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

"Ao contrário do orçamento autorizativo, o orçamento impositivo obriga o Executivo a esgotar as verbas das dotações orçamentárias como aprovadas originariamente, ressalvadas as hipóteses previstas na Constituição. Confere maior seriedade na elaboração e execução do orçamento, bem como permite melhor desempenho dos órgãos destinados a fiscalizar e controlar a execução orçamentária. (...) O que motivou a apresentação da citada PEC foi o represamento sistemático das verbas oriundas de emendas parlamentares resultantes de acordos entre os dois Poderes. Tanto é assim que a proposta de emenda efetivamente aprovada, a Emenda Constitucional de nº 86, de 17 de março de 2015, tornou impositiva a execução orçamentária apenas em relação aos recursos financeiros correspondentes às verbas originárias de emendas apresentadas pelos deputados, (...). O orçamento impositivo, de um lado, ostenta caráter positivo à medida que confere grau de seriedade na execução orçamentária no que diz respeito ao direcionamento das despesas, atendendo à média da vontade popular espelhada na ação de seus representantes no Congresso Nacional que discutem e aprovam a LOA. Ele funciona efetivamente como um instrumento de exercício da cidadania. O cidadão contribuinte é quem orienta a aplicação das despesas públicas por conta da receita pública oriunda dos tributos por ele pagos. De outro lado, o orçamento impositivo tem o seu lado negativo, porque não há agentes públicos habilitados a elaborar uma proposta orçamentária capaz de atender às necessidades de toda a população espalhada em



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

diferentes regiões com enormes disparidades econômicas e sociais. As necessidades da população paulistana são diferentes, por exemplo, das necessidades das populações do norte ou nordeste. Não é por outra razão que o § 7º do art. 165 da CF determina que o orçamento fiscal da União e o orçamento de investimento das empresas estatais guardem compatibilidade com o plano plurianual com vistas à redução de "desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional". A elaboração de proposta orçamentária, muito ao contrário do que vem sendo feita tradicionalmente, exige um conhecimento profundo e detalhado da realidade social do País; exige muita capacidade técnica, bastante visão política e acima de tudo uma sensibilidade aguçada para eleger as prioridades na realização de despesas públicas. É sabido que as necessidades da crescente sociedade brasileira são infinitamente maiores do que as reais possibilidades de transferência de recursos financeiros do setor privado para o setor público. Por isso, a programação orçamentária exige a ação de um estadista para otimizar os recursos financeiros existentes para dar atendimentos aos setores básicos da sociedade: saúde, educação, transportes e segurança pública, que são os pilares do Estado Democrático de Direito. Por tudo isso, o orçamento impositivo, se aprovado pelo Congresso Nacional, tenderia para a sua desmoralização completa. Velhos hábitos arraigados no seio do Congresso Nacional, como a Desvinculação de Receitas da União – DRU –, antigo Fundo Social de Emergência (FSE), depois, Fundo de Estabilização



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

Fiscal (FEF), continuariam sendo prorrogados por meio de Emendas, como o foi neste exercício de 2016, promovendo a desvinculação de 30% do produto de arrecadação de tributos federais, uma soma enorme a ser gasta à discrição do Executivo, de difícil controle e fiscalização por ausência de especificação dos elementos de despesas. Essa DRU representa um desmonte considerável da programação orçamentária anual aprovada pelos legítimos representantes do povo. O curioso nisso tudo é que essa desmontagem é promovida pelos mesmos detentores da representação popular a cada quatro anos, agora, a cada oito anos. ("Direito Financeiro e Tributário", Atlas, São Paulo, 27.ª ed., 2018, p. 140 e 141).

18. Em conclusão, opino pela constitucionalidade do teor da minuta da proposta de Emenda à Lei Orgânica.

À consideração superior.

Santa Bárbara d'Oeste, 9 de junho de 2021.

LUIZ OTÁVIO PEREIRA PAULA
Procurador da Câmara
OAB/SP 342.507