



CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Av. José Grilo – nº 152 – Centro - Cep 29.370-000
Telefone: 028-3547-1310 e 3547-1201

PARECER JURÍDICO

Trata-se da Proposta nº 002/2025 de Emenda à Lei Orgânica visando acrescentar ao artigo 131 dispositivos impositivos ao orçamento público do Município de Conceição do Castelo.

Dispõe o artigo 35 da LOM:

Art. 35. Lei Orgânica Municipal poderá ser emendada mediante proposta:

- I - De um terço, no mínimo, dos membros da Câmara Municipal;
- II - Do Prefeito Municipal;
- III - De iniciativa popular.

A constitucionalidade de emendas impositivas na Lei Orgânica Municipal é um tema controverso, com argumentos que sustentam tanto a constitucionalidade quanto a inconstitucionalidade.

Argumentos a favor da constitucionalidade, tem-se:

A autonomia municipal e a prerrogativa do Poder Legislativo local de definir as regras de funcionamento da administração pública.

A possibilidade de a LOM inovar dentro dos limites da autonomia municipal, desde que respeitados os princípios constitucionais.

A necessidade de controle parlamentar sobre a execução orçamentária.

Argumentos contra a constitucionalidade, tem-se:

A violação do princípio da separação de poderes, que atribui a iniciativa orçamentária ao Poder Executivo.

A invasão da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo em matéria orçamentária, prevista na Constituição Federal.

O desequilíbrio na relação entre os Poderes Legislativo e Executivo, em detrimento do último.

A questão da constitucionalidade de emendas impositivas na Lei Orgânica Municipal ainda não está pacificada na jurisprudência. A análise de cada caso concreto é fundamental para a aplicação dos princípios constitucionais e a ponderação dos interesses em jogo.

Dentre fundamentos jurídicos, tem-se o seguinte:



Autenticar documento em <https://cmcc.splonline.com.br/autenticidade>
com o identificador 310039003300360038003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

Constituição Federal:

Art. 2º: Separação de poderes.

Art. 61, §1º, II, "b": Iniciativa privativa do Presidente da República (aplicável aos municípios por simetria) para leis que disponham sobre o orçamento.

Art. 165, §2º: Iniciativa privativa do Presidente da República para o projeto de lei orçamentária anual.

Art. 18: Autonomia municipal.

Jurisprudência do STF:

ADI 6670 MC/DF (Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 30/4/2021): Declarou a inconstitucionalidade de norma que estabelece limite para aprovação de emendas parlamentares impositivas em patamar diferente do imposto pelo art. 166 da Constituição Federal.

ADI 854 (Rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 19/12/2022): Declarou a inconstitucionalidade das emendas de relator-geral (RP9), conhecidas como "orçamento secreto".

Jurisprudência dos Tribunais de Justiça dos Estados:

TJRS (ADI 2.813/RS, Rel. Min. Carlos Eduardo Contar): Julgou improcedente ação direta de inconstitucionalidade que questionava a constitucionalidade de emendas impositivas na Lei Orgânica Municipal de Porto Alegre.

TJSP (ADI 100.340-62/000001-00): Julgou improcedente ação direta de inconstitucionalidade que questionava a constitucionalidade de emendas impositivas na Lei Orgânica Municipal de São Paulo.

TJMG (ADI 1.000.000-61.2019.8.13.0000): Julgou procedente ação direta de inconstitucionalidade que questionava a constitucionalidade de emendas impositivas na Lei Orgânica Municipal de Belo Horizonte.

Cumprir 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 complementar 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 Constituição Federal e na Constituição Estadual". (In: Lenza, 1 - Pedro, Direito constitucional esquematizado, 13. ed. rev., atual. e ampl., São Paulo, Saraiva, 2009)



Em regra, 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.

Quanto à possibilidade de instituir as emendas parlamentares individuais e de bancadas ao projeto de lei orçamentária anual, cabe dizer que desde a EC n.º 86/2015 e EC n.º 100/2019, passou-se a permitir no orçamento impositivo (cf. art. 166, §§9º e 12 da CRFB/88), no âmbito da União, também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa individual e de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, respectivamente, no montante de até 2% (dois por cento) - com nova redação dada pela EC n.º 126/2022 - para emendas individuais e de até 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior para emendas de bancada.

O orçamento impositivo, no âmbito estadual, depende de regra inserida na Constituição do Estado, devendo obedecer ao que consta da Constituição Federal.

No Município, depende de previsão na LOM, obedecidas as normas, a respeito, contidas na Constituição Federal e na do Estado (CF, art. 29).

No caso presente, apesar de as EC n.º 86/2015 e EC n.º 100/2019 terem feito alterações nos artigos 165 e 166 da Constituição Federal, conferindo legalidade às "emendas individuais ao projeto de lei orçamentária" e "emendas parlamentares de bancadas ao projeto de lei orçamentária", nenhuma mudança do mesmo tipo ocorreu na Constituição do Estado a que pertence a Câmara do Município consulente, o que, em princípio, poderia inviabilizar a adoção do orçamento impositivo no âmbito do Município.

Todavia, em sentido contrário, **existe decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, em Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI n.º 0023669-93.2017.8.08.0000), concluindo que a previsão do orçamento impositivo na Constituição Federal serve de fundamento de validade para a definição do conteúdo das leis orçamentárias de todo o país.**

No mesmo sentido, 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 de bancada 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. Confira-se:

""Ação Direta de Inconstitucionalidade. Município de Tapes. Emenda à Lei Orgânica Municipal. Lei orçamentária anual. Execução obrigatória de emendas de bancada. Orçamento impositivo. Modelo federal. Emenda Constitucional n.º 100/2019. Princípio da simetria. Autonomia municipal. Competência legislativa do Poder Executivo respeitada. Violação ao princípio da separação dos poderes não verificada". (...) 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 3 respectiva Constituição Estadual não o tenha feito, em reforço ao princípio constitucional da auto-organização municipal". (Recurso Extraordinário n.º 1.301.031/RS)

Dessa forma, em consonância com o entendimento que vem sendo firmado pelo STF, este Instituto passa a se inclinar aos termos da referida decisão, de sorte que para o Município instituir o orçamento impositivo, com a execução obrigatória de emendas individuais e de bancada, não é necessária previsão a respeito na Constituição Estadual.

Oportunamente, abre-se um adendo apenas para citar o Processo Judicial nº 0025592-39.2019.8.08.0048, que tramita no TJES, referente à Emenda à Lei Orgânica do Município da Serra, sendo que tal processo se encontra em fase da Decisão, já tendo sido antecedida por parecer, *em anexo*, favorável do Ministério Público do Estado (Procuradoria de Justiça), opinando pela manutenção da sentença de primeiro grau em todos os termos, que entendeu pela constitucionalidade da proposta de emenda à Lei Orgânica daquele Município.

Decerto, cada vereador (emendas individuais) e cada bancada (emenda de bancada) terão direito a destinar certa quantia a determinadas instituições/ações/programas, sendo que o cálculo para se obter esse valor deve considerar o montante da execução obrigatória do exercício anterior, corrigido monetariamente, e este será distribuído pelo quantitativo de parlamentares no exercício do mandato e entre suas bancadas.

Ainda, em geral, na análise jurídica e a aprovação de uma proposta de emenda à Lei Orgânica que introduza emendas impositivas (individuais ou de bancada) é prudente a apresentação de um documento de impacto financeiro do município.

Como razão principal, a solicitação de um estudo de impacto financeiro decorre dos princípios da responsabilidade fiscal e da necessidade de se garantir a sustentabilidade das contas públicas municipais. A introdução de emendas impositivas significa que uma parcela específica do orçamento municipal será obrigatoriamente destinada às finalidades indicadas pelos vereadores ou bancadas. Para que essa mudança seja considerada viável e legal, é importante avaliar:

A disponibilidade de recursos: O município possui capacidade financeira para arcar com as despesas decorrentes das emendas impositivas sem comprometer outras áreas essenciais?

O impacto no orçamento: Qual será o efeito da destinação obrigatória desses recursos nas demais rubricas orçamentárias? Haverá necessidade de cortes em outras áreas?

O cumprimento de limites legais: A obrigatoriedade de execução das emendas impositivas respeita os limites de gastos estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e outras normas pertinentes?

O Processo e a Análise:

Elaboração da Proposta de Emenda: A proposta de emenda à Lei Orgânica que visa instituir as emendas impositivas é apresentada na Câmara Municipal.

Estudo de Impacto Financeiro: Geralmente, a Mesa Diretora da Câmara ou o Poder Executivo Municipal solicitam a elaboração de um estudo técnico de impacto



financeiro. Esse estudo deve detalhar as possíveis consequências da implementação das emendas impositivas nas finanças do município.

Análise: Deve-se analisar a proposta de emenda e o estudo de impacto financeiro sob a perspectiva da legalidade, constitucionalidade e sua compatibilidade com outras normas, como a LRF. Essa análise verificará se a emenda respeita os princípios orçamentários e se o impacto financeiro é sustentável.

Tramitação e Votação: A proposta de emenda, juntamente com o estudo de impacto financeiro, seguirá o rito legislativo estabelecido no Regimento Interno da Câmara Municipal para emendas à Lei Orgânica. Isso geralmente envolve discussões em comissões, apresentação de pareceres e votação em plenário, com quórum qualificado para aprovação.

O documento de impacto financeiro é fundamental para:

Informar os vereadores: Permite que os parlamentares tomem uma decisão consciente sobre a viabilidade e as consequências da aprovação da emenda.

Garantir a legalidade: Assegura que a emenda não viole princípios orçamentários ou normas de responsabilidade fiscal.

Promover a transparência: Demonstra à sociedade como a medida afetará as finanças públicas.

Em resumo, a apresentação e análise do documento de impacto financeiro são etapas importantes para a análise e a aprovação de uma emenda à Lei Orgânica que introduza emendas impositivas em nível municipal. A ausência desse estudo pode comprometer a legalidade da emenda e gerar questionamentos futuros.

Com base na análise da Emenda à Lei Orgânica Municipal apresentada, é possível emitir o seguinte parecer jurídico:

Aspectos Legais:

- **Competência:** A Câmara Municipal possui competência para legislar sobre assuntos de interesse local, conforme o art. 29 da Constituição Federal. A emenda à Lei Orgânica está dentro dessa esfera de competência.
- **Legalidade:** A emenda à Lei Orgânica está em conformidade com os princípios constitucionais e legais, como a separação de poderes e a autonomia municipal.
- **Limites:** A emenda estabelece limites para as emendas individuais e de bancada, garantindo que não comprometam a sustentabilidade financeira do município.

Aspectos Jurídicos:

- **Execução Orçamentária:** A emenda torna obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações incluídas por emendas individuais e de bancada. Isso garante que os recursos destinados a essas emendas sejam efetivamente utilizados.
- **Destinação de Recursos:** A emenda prevê que metade das emendas individuais deve ser destinada a ações e serviços públicos de saúde. Isso visa garantir que os recursos sejam aplicados em áreas prioritárias.
- **Limites e Restrições:** A emenda estabelece limites para o valor das emendas individuais e de bancada, bem como restrições para o uso dos recursos, como a vedação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.



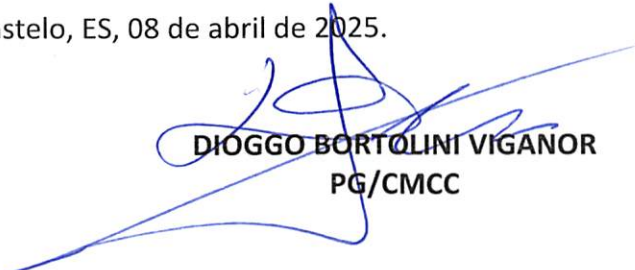
Conclusão:

Em tese, é possível a Emenda à Lei Orgânica apresentada é legal e constitucional, respeitando os princípios e limites estabelecidos pela legislação vigente. Ela busca garantir a execução das emendas individuais e de bancada, garantindo que os recursos sejam utilizados de forma eficiente e transparente.

É o parecer.

Á consideração superior.

Conceição do Castelo, ES, 08 de abril de 2025.


DIOGGO BORTOLINI VIGANOR
PG/CMCC





Ministério Público do Estado do Espírito Santo
Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Espírito Santo
4º Procurador de Justiça Cível

GAMPES: 2025.0000.6578-68

APELAÇÃO CÍVEL Nº 0025592-39.2019.8.08.0048

APELANTE: Município de Serra

APELADO: Câmara Municipal de Serra

ORIGEM: Vara da Fazenda Pública Municipal do Juízo de Serra

RELATOR: Desembargador FABIO BRASIL NERY

PARECER

**Colenda Segunda Câmara Cível,
Eminente Desembargador Relator:**

Cuidam os autos de Apelação Cível interposta pelo **Município de Serra**, inconformado com os termos da sentença de fls. 87/94, proferida pela MM.^a Juíza de Direito da Vara da Fazenda Pública Municipal de Serra, que nos autos da Ação Ordinária ajuizada pelo recorrente em face da **Câmara Municipal de Serra**, julgou improcedentes os pedidos iniciais e julgou procedente o pedido reconvenicional para declarar a nulidade do Decreto Municipal nº 5.235/2019.

Nas razões recursais apresentadas às fls. 96/107, o recorrente busca a reforma da sentença, a fim de que seja declarada incidentalmente a inconstitucionalidade da emenda à Lei Orgânica do Município de Serra nº 34, de 27 de fevereiro de 2019 para reconhecer que o Município não está obrigado a cumprir a execução de programação incluída em emendas parlamentares individuais no Orçamento Anual do Município. Pugna, também, pela improcedência da reconvenção para reconhecer a legalidade do Decreto nº 5.235, de 28 de agosto de 2019.



As contrarrazões foram apresentadas no ID 10933100, por meio das quais a recorrida refuta por completo as razões alinhavadas pela recorrente pugnando, ao final, pela manutenção da sentença combatida.

Vieram os autos.

Brevemente relatado o feito, e tempestivo e adequado o recurso, passo a examinar os autos, pronunciando-me no seguinte sentido:

Colhe-se dos autos que o Município de Serra ajuizou Ação Ordinária em face da Câmara Municipal de Serra objetivando a declaração incidental da inconstitucionalidade da Emenda nº 34, de 27 de fevereiro de 2019, à Lei Orgânica do Município, a fim de reconhecer a ausência de obrigação ao cumprimento da execução de programação incluída em emendas parlamentares individuais no Orçamento Anual do Município.

Narra a exordial que a Câmara Municipal de Serra aprovou Emenda à Lei Orgânica nº 34, de 27 de fevereiro de 2019, por meio da qual restou estabelecida a obrigatoriedade de execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais que foram inseridas na Lei Orçamentária Anual.

Afirma que a referida emenda, ao estabelecer o “orçamento impositivo”, viola frontalmente o princípio da separação dos poderes, previsto no artigo 17 da Constituição Federal, o artigo 150 da Constituição Estadual e, ainda, os artigos 72 e 163 da Lei Orgânica Municipal, os quais estabelecem a competência do Chefe do Executivo para dispor sobre o Projeto de Lei dos Orçamentos Anual e Plurianual de Investimentos.

Destaca que o Poder Legislativo, ao impor obrigações orçamentárias, invade a competência privativa do Chefe do Executivo para iniciar o processo legislativo, o que afronta diretamente à Constituição Federal, a Constituição Estadual e a Lei Orgânica Municipal.

Devidamente citada, a Câmara Municipal de Serra apresentou contestação com reconvenção aduzindo, preliminarmente, a inadequação da via eleita. No mérito da contestação, defende a constitucionalidade da norma impugnada. Na reconvenção, busca o reconhecimento da ilegalidade do Decreto Municipal no 5.235, de 28 de agosto de 2019, que suspendeu a eficácia normativa da Emenda à Lei Orgânica no 34/2019 – fls. 24/41.

Após regular instrução, sobreveio a sentença recorrida que afastou a preliminar de inadequação da via eleita arguida na contestação, julgou improcedente o pedido inicial, ~~reconhecendo~~ a constitucionalidade da Emenda à Lei Orgânica no 34/2019 e, finalmente, julgou procedente a reconvenção para declarar a ilegalidade do Decreto Municipal no 5.235, de 28 de agosto de 2019.



Inconformado, o Município de Serra interpôs o recurso em exame pugnando pela reforma *in totum* da máxima impugnada.

Pois bem.

O controle de constitucionalidade por via difusa ou aberta caracteriza-se pela permissão a todo e qualquer juiz ou tribunal de realizar, no caso concreto, a análise sobre a compatibilidade do ordenamento jurídico com a Constituição Federal.

Sendo assim, posto um litígio em juízo, o Poder Judiciário deverá solucioná-lo e, para tanto, incidentalmente, deverá analisar a constitucionalidade ou não da lei ou do ato normativo, tendo em vista a necessidade de tal para o deslinde do caso concreto, não sendo, pois, objeto principal da ação.

O recorrente defende, como questão prejudicial ao mérito desta ação, a inconstitucionalidade da Emenda nº 34/2019, que institui na Lei Orgânica Municipal a possibilidade de edição de emendas parlamentares impositivas, conforme redação abaixo transcrita:

Art. 1º A Lei Orgânica Municipal passa a vigorar acrescida do art. 164-A com a seguinte redação:

Art. 164-A. As emendas parlamentares ao projeto de Lei Orçamentária Anual serão aprovadas no limite de um inteiro e dois décimos por cento da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo.

§1º A execução orçamentária e financeira das emendas será obrigatória, seguindo critérios equitativos dentro da programação prioritária incluída em Lei Orçamentária Anual, financiada exclusivamente com recursos consignados da reserva parlamentar instituída com a finalidade de dar cobertura as referenciadas emendas;

§2º Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal as emendas apresentadas, independentemente da autoria.

§3º A execução das emendas previstas no §1º não serão obrigatórias quando houver impedimentos legais e técnicos.

§4º No caso de impedimento de ordem técnica, no empenho de despesa que integra a programação, na forma do parágrafo anterior, serão adotadas as seguintes medidas:

I - até cento e vinte dias após a publicação da lei orçamentária, o Poder Executivo enviará ao Poder Legislativo as justificativas do impedimento;

II — até trinta dias após o término do prazo previsto no inciso I, o Poder Legislativo indicará ao Poder Executivo o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável;

III — até trinta dias após o prazo previsto no inciso II, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei sobre o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável.

Art. 2º A reserva parlamentar de que trata o artigo 164-A, terá como valor referencial aquele fixado no Projeto de Lei Orçamentária Anual para o exercício do ano subsequente e posteriormente indicado no Anexo das Emendas Parlamentares da Lei Orçamentária Anual do mesmo exercício.

Art. 3º O Poder Executivo inscreverá em Restos a Pagar os Valores dos saldos orçamentários, referentes as emendas parlamentares de que trata o artigo 164-A, que se verifiquem no final de cada exercício.

Art. 4º Esta Emenda à Lei Orgânica Municipal entra em vigor na data de sua publicação e produzirá efeitos a partir da execução orçamentária do exercício de 2019.

As emendas impositivas referem-se à obrigatoriedade de execução orçamentária de despesas incluídas no orçamento anual por emendas parlamentares. Esse mecanismo visa assegurar que as demandas apresentadas



pelos membros do Poder Legislativo sejam efetivamente atendidas, reforçando o princípio republicano e a representação popular.

Cuida-se de nova estrutura jurídica do orçamento brasileiro, inserida e regulamentada pelas Emendas Constitucionais nº 86/2016, 100/2019 e 105/2019, que resultaram no acréscimo dos §§ 9º a 20 no artigo 166 e do artigo 166-A no texto da Constituição Federal.

A Emenda Constitucional nº 85/2015 acrescentou um limite percentual de execução obrigatória, com base na receita corrente líquida, para as emendas individuais apresentadas por parlamentares, enquanto a Emenda Constitucional nº 100/2019 acresceu a obrigatoriedade da execução dessas emendas, quando aprovadas, inaugurando o orçamento impositivo individual.

Destaca-se que, em 21 de dezembro de 2022, sobreveio nova alteração dos dispositivos atinentes às emendas impositivas por meio da Emenda Constitucional nº 126/2022, cujas disposições não se prestam, contudo, como parâmetro para o exame de leis que lhe são anteriores.

À época da edição da Emenda à Lei Orgânica ao Município de Serra esta era a redação das aludidas disposições constitucionais:

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)

§ 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. (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)

§ 13. As programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)

§ 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito)

I - (revogado); (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito)

II - (revogado); (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito)

III - (revogado); (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito)

IV - (revogado). (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito)

§ 15. (Revogado) (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito)



§ 16. Quando a transferência obrigatória da União para a execução da programação prevista nos §§ 11 e 12 deste artigo for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independará da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 169. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)

§ 17. Os restos a pagar provenientes das programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, para as programações das emendas individuais, e até o limite de 0,5% (cinco décimos por cento), para as programações das emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito)

§ 18. Se for 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, os montantes previstos nos §§ 11 e 12 deste artigo poderão ser reduzidos em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)

§ 19. 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)

§ 20. As programações de que trata o § 12 deste artigo, quando versarem sobre o início de investimentos com duração de mais de 1 (um) exercício financeiro ou cuja execução já tenha sido iniciada, deverão ser objeto de emenda pela mesma bancada estadual, a cada exercício, até a conclusão da obra ou do empreendimento. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019).

No caso dos autos, a norma impugnada pelo Município nada mais fez do que mimetizar um instituto já autorizado pela Constituição Federal, reproduzindo a sistemática das emendas impositivas instituídas pelo poder constituinte reformador, não havendo, pois, se falar em inconstitucionalidade da norma.

Além disso, ao contrário do que sustenta o recorrente, não há violação ao princípio da separação dos poderes, na medida em que as emendas impositivas configuram uma exceção ao modelo constitucional de orçamento autorizativo, com o propósito de ampliar a participação dos representantes eleitos pelo povo na formulação das diretrizes orçamentárias. Sob essa perspectiva, atuam como um instrumento que fortalece o sistema de freios e contrapesos, contribuindo para o equilíbrio e a harmonia entre os poderes.

Nesse sentido, já decidiu esse Egrégio Tribunal de Justiça:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PRELIMINAR DE LITISPENDÊNCIA REJEITADA MÉRITO ARTIGO 131-A DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE VENDA NOVA DO IMIGRANTE LEI ORÇAMENTÁRIA EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS DE CARÁTER IMPOSITIVO PREVISÃO CONTIDA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA PRINCÍPIO DA SIMETRIA DESNECESSIDADE DE PREVISÃO NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL REPRESENTAÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. 1. A Emenda Constitucional nº 85/2015, ao acrescentar parágrafos ao art. 166 da CF/1988, definiu que parte das emendas parlamentares individuais apostas à lei orçamentária serão de execução obrigatória pelo Chefe do Poder Executivo. 2. Note-se que esta sistemática influencia diretamente no mecanismo de interação harmônica entre os Poderes, já que a forma com que os Poderes Executivo e Legislativo se relacionam no processo de composição da lei orçamentária foi significativamente alterada. 3. O Supremo Tribunal Federal já se posicionou no sentido de que as normas constitucionais atinentes ao processo legislativo, inclusive em matéria orçamentária, devem ser necessariamente reproduzidas no âmbito dos demais entes federados, por força da simetria ou parametricidade. Assim, despidiend a previsão do orçamento impositivo na Constituição Estadual, a fim de que os Municípios instituam previsão semelhante àquela contida no art. 166 da CF/88. 4. Representação de inconstitucionalidade julgada improcedente. (TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100210025605, Relator : FERNANDO ESTEVAM BRAVIN RUY, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 01/12/2022, Data da Publicação no Diário: 14/12/2022 - Destaqui).



ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE VIANA. ORÇAMENTO IMPOSITIVO. POSSIBILIDADE DE EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS AOS PROJETOS DE LEIS ORÇAMENTÁRIAS COM FORÇA DE EXECUÇÃO IMPOSITIVA. LIMITES ÀS EMENDAS INDIVIDUAIS. Representação de INCONSTITUCIONALIDADE julgada improcedente. 1) O orçamento sempre foi considerado meramente autorizativo, haja vista que a atividade parlamentar de emenda dos projetos que propunham matéria orçamentária nunca tiveram o condão de constranger o Chefe do Poder Executivo a cumprir as mudanças apostas ao projeto inicial no momento de execução. 2) É bem verdade, por outro lado, que a Constituição, desde sua redação originária, assegurou ao Poder Legislativo a prerrogativa de participar ativamente na formatação do orçamento, atribuindo-lhe de modo concorrente com o Poder Executivo a competência para definir a política orçamentária, a teor do prescrevem o inciso II do art. 48, §2º do art. 57, alínea d do inciso I do §1º do art. 62, art. 70, inciso XXIII do art. 84, os quais possuem aplicação simétrica aos demais entes federados. 3) O produto dessa participação parlamentar nunca se revestiu de garantia à observância do conteúdo emendado, já que a lei orçamentária sempre impediu fossem realizadas despesas sem a respectiva dotação orçamentária (art. 167 da CF). 4) Esse cenário, todavia, foi parcialmente alterado pela Emenda Constitucional nº 85/2015, tendo em vista que, ao acrescentar parágrafos ao art. 166, definiu que parte das emendas parlamentares individuais apostas à lei orçamentária serão de execução obrigatória pelo Chefe do Poder Executivo. 5) Com isso, o orçamento ganha contornos de lei em sentido material, capaz de ensejar a formação de direito subjetivo à execução orçamentária, na parte tornada impositiva. 6) Tal medida, inclusive, é reverenciada pela doutrina especializada, na medida em que a participação mais efetiva do Parlamento na elaboração e execução do orçamento público, sobretudo em vista de sua composição heterogênea, permite discussão mais ampla, de forma a conciliar os interesses divergentes dos vários grupos da sociedade levando em conta diversas perspectivas: política, econômica, programática, gerencial, financeira. 7) Essa sistemática acaba até mesmo por reformular o próprio conteúdo do princípio da separação de poderes, já que a forma com que os Poderes Executivo e Legislativo se relacionavam no processo de composição da estrutura orçamentária agora é significativamente alterada. 8) Considerando que o aludido princípio, que traduz norma de caráter transitivo (inciso III do §4º do art. 60 da CF), deve necessariamente ser observado pelos demais entes federados por força da simetria ou parametricidade, exsurge juridicamente lúcida a conclusão de que a previsão do orçamento impositivo na Constituição Federal serve de fundamento de validade para a definição do conteúdo das leis orçamentárias de todo o país. 9) Não há, nesse aspecto, como acolher a tese de inconstitucionalidade da novel redação do parágrafo §8º ao art. 3º da Lei Orgânica do Município de Viana, pois (i) a previsão do orçamento impositivo na Constituição Federal serve de fundamento de validade para a definição do conteúdo das leis orçamentárias de todo o país; (ii) não foi tratada especificamente matéria orçamentária, tampouco houve invasão à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, tendo apenas se redefinido, por força da obrigatoria simetria com a Constituição da República, a atuação parlamentar no âmbito do processo de elaboração e execução do orçamento público. 10) A deflagração dos projetos de leis orçamentárias continuam, destarte, a cargo do Chefe do Executivo, ao passo que aos parlamentares fica resguardado o direito de emendá-los de acordo com novos parâmetros impostos constitucionalmente. 11) Representação de inconstitucionalidade julgada improcedente. ACORDA o Egrégio Tribunal Pleno, em conformidade da ata e notas taquigráficas da sessão, que integram este julgado, à unanimidade, julgar improcedente a representação de inconstitucionalidade para declarar constitucional o §8º do art. 3º da Lei Orgânica Municipal de Viana. Vitória, 07 de junho de 2018. DESEMBARGADOR PRESIDENTE DESEMBARGADOR RELATOR (TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100170045734, Relator : JOSÉ PAULO CALMON NOGUEIRA DA GAMA, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 07/06/2018, Data da Publicação no Diário: 26/06/2018).

Assim, manifesta é a compatibilidade da Emenda 34, de 27 de fevereiro de 2019, razão pela qual entendo, tal como a magistrada sentenciante, que deve ser declarada a ilegalidade do Decreto Municipal nº 5.235/2019, na medida em que não se está diante de norma inconstitucional.

Nesse ponto, convém transcrever trecho da sentença combatida:

Como visto, pretende a Câmara Municipal de Serra que seja declarada a ilegalidade do Decreto Municipal 5.235/2019, que assim dispõe:

CONSIDERANDO a possibilidade do Chefe do Executivo recusar/sustar a aplicação de lei que entende inconstitucional, especialmente para garantir a eficácia, efetividade e cumprimento das normas constitucionais e da própria segurança jurídica;



CONSIDERANDO que a Emenda à Lei Orgânica nº 34, de 27 de fevereiro de 2019, viola, dentre outros, os princípios da independência dos Poderes, previstos no artigo 17 da Constituição do Estado do Espírito Santo, bem como ser de iniciativa privativa do Executivo a proposição atinente ao orçamento, tal como previsto no artigo 72, VIII da Lei Orgânica do Município da Serra e artigo 150, incisos I a III da Constituição do Estado do Espírito Santo,

Art. 1º Fica suspensa a eficácia/aplicação da Emenda à Lei Orgânica nº 34, de 27 de fevereiro de 2019, por entender que os dispositivos inseridos na referida norma são inconstitucionais, ficando, portanto, o Poder Executivo Municipal da Serra desobrigado de cumprir a citada Emenda.

Art. 2º Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, retroagindo seus efeitos à data da publicação/vigência da Emenda à Lei Orgânica nº 34, de 27 de fevereiro de 2019.

Quanto ao decreto, não se desconhece a possibilidade de o Chefe do Executivo recusar a aplicação de lei inconstitucional, vejamos:

[...]

Contudo, no caso em exame, não estamos diante uma lei inconstitucional, pois como visto, por ocasião do exame da lide principal, a Emenda à Lei Orgânica nº 34/2019 está em consonância com a Constituição Federal de 1988, e por essa razão impõe-se acolher o pleito reconvencional para invalidar o Decreto Municipal 5.235/2019.

Assim, considerando que a r. sentença não padece de quaisquer vícios ou ilegalidades, **deve ser mantida em todos os seus termos.**

Conclusão

Pelas razões expostas, opino pelo **conhecimento e não provimento** do recurso em exame.

Vitória, data e assinatura certificadas digitalmente.

CARLA VIANA COLA
Procuradora de Justiça em substituição

