



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPIRITO SANTO

EMENDA ADITIVA NÚMERO

/2023 AO PROJETO DE LEI 022/2023

O Vereador Jean Carlo Gratz Pedrini, líder do Governo na Câmara Municipal de Aracruz, vem propor na forma regimental, a seguinte emenda Aditiva ao Projeto de Lei de 022/2023.

Acrescenta-se o artigo 35-A ao Projeto de Lei 022/2023, passando a ter a seguinte redação:

Art. 35-A. É obrigatória a execução orçamentária e financeira da programação incluída por emendas individuais e emendas de bancada do Legislativo Municipal na Lei Orçamentária Anual, conforme artigo 95 da Lei Orgânica Municipal.

§1º. As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo.

§2º. As emendas de iniciativa das bancadas de parlamentares, ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

Aracruz – ES, 17 de julho de 2023.

JEAN CARLO GRATZ PEDRINI

Vereador

Cidadania





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPIRITO SANTO

JUSTIFICATIVA

Como se vê, a emenda ao Projeto de Emenda à Lei Orgânica de Aracruz busca implementar em âmbito municipal o instituto de emendas de parlamentares individuais em matéria orçamentária, conforme o modelo orçamentário federal após as Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019.

O Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo (TJES) é claudicante quanto a possibilidade de implementação do modelo adotado pela Constituição Federal no âmbito municipal.

Na jurisprudência do E. TJES existem precedentes diametralmente opostos, consoante passamos a expor.

No julgamento da ADI nº 100170045734, que analisou a constitucionalidade de dispositivos da Lei Orgânica do Município de **Viana**, o Plenário do E. TJES entendeu 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, bem como que não foi tratada especificamente matéria orçamentária, tendo sido redefinida apenas a atuação parlamentar no processo de elaboração e execução do orçamento público. Vejamos:

AÇÃO 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



Autenticar documento em <https://aracruz.camarasempapel.com.br/autenticidade>

Rua Coronel João Lobo, 550 - Centro - Aracruz - ES - CEP: 910-910 - Tel.: (27) 3256-9491 - Telefax: (27) 3256-2492 - CNPJ: 39.616.891/0001-40 - E-mail: cmacz@cma.es.gov.br - Site: www.cma.es.gov.br

art. 4º, II da Lei 14.063/2020.



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPIRITO SANTO

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 obrigatória 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. (TJES, ADI 100170045734, Rel. José Paulo Calmon Nogueira da Gama, Tribunal Pleno, j. 07/06/2018, p. 26/06/2018)

Posteriormente, no julgamento da ADI nº 100200052882, que analisou a constitucionalidade de dispositivos da Lei Orgânica do Município de **Cachoeiro de Itapemirim**, o Plenário do E. TJES entendeu que as emendas individuais ao orçamento não poderiam ser implantadas por inexistir previsão semelhante da Constituição do Espírito Santo, e por violar a separação dos poderes e a iniciativa privativa do chefe do Executivo em matéria orçamentária. Vejamos:

ACÓRDÃO EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA À LEI ORGÂNICA MUNICIPAL N. 19/2019, DO MUNICÍPIO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM. VÍCIOS DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DA SIMETRIA CONSTITUCIONAL. PEDIDO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADO PROCEDENTE. 1. - A norma impugnada trata sobre matéria orçamentária e de gestão financeira, ou seja, de execução orçamentária oriunda de emendas individuais dos vereadores em relação ao orçamento anual. 2. - Não existe na Constituição do Estado do Espírito Santo previsão para emendas individuais ao orçamento, como preconiza o art. 109-A da Lei Orgânica do Município de Cachoeiro de Itapemirim, acrescentado pela Emenda n. 19/2019. Configura-se, pois, violação do princípio da simetria constitucional. 3. - A norma impugnada estabelece obrigação ao Poder Executivo Municipal, retirando do administrador a possibilidade de agir utilizando os critérios de oportunidade e conveniência, usurpando funções do Chefe do Poder Executivo Municipal, em confronto com o princípio da separação dos Poderes. 4. - Também foram violados pela Emenda questionada os preceitos insertos nos artigos 17 e 150 da Constituição do Estado do Espírito Santo, tratando-se, portanto, de inconstitucionalidade material e formal. 5. - Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente. (TJES, ADI nº 100200052882, Rel. Dair José Bregunze de Oliveira, Tribunal Pleno, j. 11/03/2021, p. 03/05/2021)



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPIRITO SANTO

Inobstante o recente posicionamento do E. TJES, há precedentes de outros Tribunais de Justiça que julgaram constitucional a previsão de emendas individuais ao orçamento municipal nas leis orgânicas, senão, vejamos:

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 Nº 100/2019. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. AUTONOMIA MUNICIPAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO PODER EXECUTIVO RESPEITADA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES NÃO VERIFICADA. - Os dispositivos questionados da Lei Orgânica do Município de Tapes tornam obrigatória a execução das emendas apresentadas pelas bancadas de parlamentares ao orçamento municipal, até o limite de 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. - Norma que reproduz parcialmente o disposto no artigo 166 da Constituição Federal, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 100/2019. Não obstante a Constituição Estadual não tenha reproduzido a sistemática inserida na Carta Federal, não há qualquer óbice na instituição do orçamento impositivo pelos Municípios gaúchos. Considerando não ser automática a sua aplicação, compete a cada ente federativo, diante da autonomia que lhes é conferida e dentro de sua competência, adotar ou não as emendas parlamentares, individuais ou coletivas, de execução obrigatória. - O texto constitucional trata do modelo orçamentário federal, abordando, por conseguinte, apenas as emendas de bancada de parlamentares estaduais e distrital do Congresso Nacional. Tal previsão não significa uma autorização para que apenas Estados e Distrito Federal implementem as emendas coletivas impositivas, tampouco uma vedação aos Municípios. - A criação, no âmbito municipal, de emendas de bancada impositivas, portanto, encontra fundamento de validade na ordem constitucional. Afronta ao princípio da separação dos Poderes não verificada. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME (TJRS, ADI nº 70083418285, Tribunal Pleno, Rel. Eduardo Uhlein, Julgado em: 03-07-2020)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – EMENDA N.º 01/2017 QUE ALTERA O ARTIGO 114 DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE TERRA NOVA DO NORTE/MT – ORÇAMENTO IMPOSITIVO CONSAGRADO NO MODELO CONSTITUCIONAL FEDERAL PELA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº. 86/2015 – PRINCÍPIO DA SIMETRIA – VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – INOCORRÊNCIA – COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO APENAS PARA A EDIÇÃO DO PLANO PLURIANUAL, DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIA E DO ORÇAMENTO ANUAL – COMINAÇÃO DE CRIME DE RESPONSABILIDADE – USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA – OFENSA AO DISPOSTO NO ART. 22, INC. I, DA CARTA FEDERAL E NO ART. 173, § 2.º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – INTELIGÊNCIA DA SÚMULA VINCULANTE Nº. 46 DO STF – PEDIDO PARCIALMENTE ACOLHIDO – INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO V, § 14, DO ARTIGO 114, DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO. 1. Não é possível verificar a inconstitucionalidade da norma que emenda a Lei Orgânica Municipal, no que se refere aos incisos, alíneas e parágrafos alinhados às diretrizes trazidas pela Constituição Federal e pela Constituição Estadual, pois atendeu ao princípio da simetria. No caso concreto, a Emenda impugnada atribuiu natureza impositiva à diminuta parcela do orçamento, não à sua integralidade. Ademais, a maior parte dos recursos públicos arrecadados pelo ente municipal continua tendo seu destino traçado pelo Chefe do Poder Executivo e sem qualquer interveniência dos legisladores municipais, em obediência à garantia de independência e harmonia entre os Poderes (art. 2.º, da Constituição Federal), e em respeito à competência daquele de propor o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais do Município. 2- Compete privativamente à União, nos termos do art. 22, inc. I, da Constituição Federal, definir os crimes de responsabilidade, conforme estabelecido na Súmula Vinculante nº.



Autenticar documento em <https://aracruz.camarasempapel.com.br/autenticidade>

com o identificador 330033003000360039003A005990. Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

Rua Floriano Peixoto, Lado B, 550 - Centro - Aracruz - ES - CEP: 29100-910 - Tel.: (27) 3256-9491 - Telefax: (27) 3256-9492 - CNPJ: 39.616.891/0001-40 - E-mail: cmacz@cma.es.gov.br - Site: www.cma.es.gov.br



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPIRITO SANTO

46: “A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são da competência legislativa privativa da União”. Na hipótese, é de se reconhecer a inconstitucionalidade do inciso V, § 14, da Lei Orgânica do Município, com a redação dada pela Emenda n.º 01/2017, pois ao dispor sobre matéria de competência privativa da União, a Emenda acabou por afrontar o disposto na Constituição Federal e a norma contida no art. 173, § 2.º, da Constituição Estadual.

(TJ-MT, ADI n.º 1009711-05.2018.8.11.0000, Órgão Especial, Des(a). Clarice Claudino da Silva, j. 14/06/2019, p. 19/06/2019)

Não bastasse isso, é preciso salientar que recentemente **a Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do Agravo Regimental ao Recurso Extraordinário nº 1301031/RS, que tratou de matéria semelhante –emendas de bancadas, em matéria orçamentária, no âmbito municipal –, manifestou-se pela constitucionalidade do instituto inserido na Lei Orgânica do Município de Tapes, do Rio Grande do Sul.** Eis a ementa do julgado:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. EMENDA À LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. EMENDAS DE BANCADA. ORÇAMENTO IMPOSITIVO. MODELO FEDERAL. CONSONÂNCIA. ART. 166, §12, CRFB. NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. AUTO-ORGANIZAÇÃO MUNICIPAL. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. A previsão do instituto de emendas de bancadas, em matéria orçamentária, no âmbito municipal, não contraria o modelo orçamentário estabelecido para a União. 2. O entendimento desta Suprema Corte é de que as normas constitucionais que tratam de processo legislativo, incluído o processo legislativo de leis orçamentárias, são de reprodução obrigatória, por força do princípio da simetria. 3. 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. 4. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF, RE 1301031 AgR/RS, 2ª Turma, Edson Fachin, j. 28/06/2021, p.19/08/2021)

Da leitura do inteiro teor do acórdão, é intuitivo concluir que, no entendimento da Procuradoria Geral da República (PGR) e do Pretório Excelso, o fato da Constituição Estadual não dispor sobre as emendas individuais ou de bancadas em matéria orçamentária, não impede os Municípios de implementar o instituto nas respectivas leis orgânicas com fundamento na Constituição Federal.

Segundo consignou o relator do recurso, Min. Edson Fachin, o federalismo cooperativo, adotado pela República Federativa do Brasil, não permite ingerências indevidas no âmbito de atuação dos entes federados, inexistindo hierarquia entre eles.

Para o relator, os dispositivos impugnados limitaram-se a reproduzir disposições de natureza orçamentária que contam com previsão em sede constitucional, não havendo falar em contrariedade ao modelo orçamentário estabelecido para a União. Citando o parecer da PGR, o ministro concluiu:

(...) Reafirmo que a norma constitucional, embora tenha indicado expressamente os seus destinatários Estados e Distrito Federal - como entes autorizados a instituírem as emendas por bloco partidário, inexistente vedação legal para adoção desse





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPIRITO SANTO

procedimento pelos Municípios, não caracterizando essa extensão qualquer interferência no princípio da separação e harmonia entre os poderes.

Ao contrário, não se pode negar ao legislativo municipal a liberdade de exercer sua competência até os limites das normas de repetição obrigatória da Constituição Federal. Em observância ao princípio da simetria constitucional, os Municípios detêm autonomia para se auto organizar, visando à satisfação do interesse público o que demonstra ser o caso das emendas de bancada que, em tese, representam um resumo das necessidades mais urgentes daquela municipalidade -, desde que em consonância com o modelo central definido pelas Constituições Federal e Estadual. Saliente, 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.

Como se vê, a Corte Constitucional entende que: **(i)** a previsão do instituto das emendas de bancada (ou individuais), em matéria orçamentária, não contraria o modelo orçamentário estabelecido pela União; **(ii)** as normas constitucionais que tratam do processo legislativo das leis orçamentárias são de reprodução obrigatória (princípio da simetria); **(iii)** a omissão do constituinte estadual não pode restringir o poder de auto-organização dos Municípios.

JEAN CARLO GRATZ PEDRINI

Vereador

Cidadania



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://aracruz.camarasempapel.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 330033003000360039003A005000

Assinado eletronicamente por **JEAN PEDRINI** em 17/07/2023 15:58

Checksum: **358CA5FC21A0F80A6B469D167770F7ED72A4776DF9536AFCCB311ABCADD241CF**



Autenticar documento em <https://aracruz.camarasempapel.com.br/autenticidade> com o identificador 330033003000360039003A005000, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.