



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCURADORIA

Processo nº: 1695/2023

Requerente: Poder Executivo

Assunto: Projeto de Lei Orçamentária nº 057/2023

Parecer nº: 140/2023

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. VIOLAÇÃO DO PERCENTUAL PREVISTO NO ART. 29-A DA CF/88. RECOMENDAÇÃO DE DEVOLUÇÃO AO PODER EXECUTIVO LOCAL.

1. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo oriundo do Poder Executivo local, pelo qual se tramita proposta de lei orçamentária para o ano de 2024, PLE nº 057/2023, conforme se observa das informações contidas nos autos.

A presidência da casa solicitou, com base nos poderes regimentais, mormente art. 20, inc. XIV, aliena a, a análise e parecer quanto a





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

constitucionalidade da norma em questão, diante de eventual inconstitucionalidade flagrante da proposta.

É o relatório.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

A discussão posta no processo diz respeito a proposta de Lei Orçamentária encaminhada a esta Casa de Leis, para ser apresentada e deliberada pelos demais vereadores, a fim de ser implementada através de Lei, assim, como disciplina a Constituição Federal.

Todavia, verificou-se de plano que a proposta de Lei Orçamentária encaminhada para a Câmara se apresenta eivada de vício de inconstitucionalidade material, em razão do descumprimento ao art. 29-A, inc. I da Constituição Federal.

Para que haja efetiva independência do Poder Legislativo, é indispensável assegurar sua autonomia financeira, atribuindo-lhe fontes de recursos suficientes para sua manutenção e para a expansão e o aperfeiçoamento dos seus serviços. Só com um Poder Legislativo independente e autônomo financeiramente é que se pode ter um Estado de Direito, que seja social e democrático.

A Constituição dispõe que os Poderes são independentes e harmônicos entre si, não podendo ser objeto de deliberação nem mesmo a proposta de emenda constitucional tendente a abolir a separação dos poderes (art. 60, §4º, III), sendo assegurado ao Poder Legislativo autonomia administrativa e financeira, que é





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

explicitada através da determinação de entrega dos recursos correspondentes às dotações orçamentárias até o dia 20 de cada mês (art. 168).

A autonomia *financeira* é exercida através da elaboração pelo próprio Poder Legislativo de sua proposta orçamentária, dentro dos limites estipulados conjuntamente com o Poder Executivo na lei de diretrizes orçamentárias anual.

A proposta orçamentária do Poder Legislativo foi encaminhada ao Poder Executivo, que não a pode alterar, exceto se estiver em desconformidade com a lei de diretrizes orçamentária anual. Só o Poder Legislativo é competente para modificar a proposta enviada.

A norma inscrita no art. 168 da Constituição reveste-se de caráter tutelar, concebida que foi para impedir o Poder Executivo de causar, em desfavor do Poder Legislativo, um estado de subordinação financeira que comprometa, pela gestão arbitrária do orçamento – ou, até mesmo, pela injusta recusa de liberar os recursos nele consignados –, a própria independência político-jurídica da Câmara Municipal.

Assim, uma vez aprovada a lei orçamentária anual, os repasses financeiros ao Poder Legislativo ocorrerão até o dia 20 de cada mês.

Consoante consignou o ministro do STF Celso de Mello, no julgamento da ADI 732/RJ:

“O comando emergente da norma inscrita no art. 168 da Constituição Federal tem por destinatário específico o Poder Executivo, que está juridicamente





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

obrigado a entregar, em consequência desse encargo constitucional, até o dia 20 de cada mês, ao Legislativo, ao Judiciário e ao Ministério Público, os recursos orçamentários, inclusive aqueles correspondentes aos créditos adicionais, que foram afetados, mediante lei, a esses órgãos estatais. A prerrogativa deferida ao Legislativo, ao Judiciário e ao Ministério Público pela regra consubstanciada no art. 168 da Lei Fundamental da República objetiva assegurar-lhes, em grau necessário, o essencial coeficiente de autonomia institucional. A ratio subjacente a essa norma de garantia radica-se no compromisso assumido pelo legislador constituinte de conferir às instituições destinatárias do favor constitutionis o efetivo exercício do poder de autogoverno que irrecusavelmente lhes compete. Assume inquestionável plausibilidade jurídica a tese, deduzida em sede de controle normativo abstrato, que sustenta a impossibilidade de o Estado membro restringir a eficácia do preceito consubstanciado no art. 168 da Constituição Federal. Essa norma constitucional impõe a observância compulsória das unidades políticas da federação e não parece admitir – para efeito de liberação mensal das quotas duodecimais – qualquer discriminação quanto à natureza dos recursos orçamentários, sejam estes referentes, ou não, às despesas correntes de custeio” (ADI 732/RJ, Pleno, Rel. Min. CELSO DE MELLO, j. 22-5-1992).

Logo, a execução orçamentária deve sempre ser baseada em duas premissas básicas: **(a)** o fiel cumprimento do texto aprovado pelo Poder Legislativo; **(b)** a realização das adequações necessárias em virtude da realidade da receita arrecadada e da despesa realizada durante o exercício financeiro (créditos suplementares e contingenciamento), sem, contudo, efetivar-se verdadeira desnaturalização da peça orçamentária, transformando-a em mera ficção.

Trata-se do que o ministro do STF Alexandre de Moraes, no julgamento da ADI nº 2.238/DF denominou de **“autonomia financeira com responsabilidade fiscal”**.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

É de igual sorte o que foi decidido na **ADPF nº 307**, do DF, pela qual se assentou entendimento da suprema corte no sentido de que são inconstitucionais as medidas que resultem em subordinação dos demais órgãos ao poder executivo, por indicarem violação da autonomia funcional.

Na verdade, não faltam precedentes do STF e, ainda, das demais cortes superiores, no sentido de reafirmar a inconstitucionalidade chapada na proposta de Lei Orçamentária tendente a promover desajuste em relação aos limites previstos no art. 29-A, da CF, sobretudo, de forma unilateral pelo chefe do poder executivo local. Vide ARE 11422009/SE, Rel Min. Gilmar Mendes. 18.03.2019.

Este entendimento é adequado e consentâneo com a realidade financeira, pois mantém a responsabilidade fiscal, uma vez que repassa o que foi efetivamente arrecadado, sem a possibilidade de discriminação ou coerção financeira entre os Poderes, e reafirma que os valores previstos na lei orçamentária anual orçados se constituem no efetivo montante a ser transferido, caso recomposta a arrecadação, garantindo a autonomia e a independência da Câmara Municipal de Aracruz.

Em análise detida dos autos, verificou-se que o Poder Legislativo Municipal prontamente encaminhou o demonstrativo de despesas QDD, para o Poder Executivo (Of. DFC/CMA nº 029/2023), com todo o detalhamento de despesas, conforme determina a lei, para subsidiar o Executivo na confecção do projeto de lei.

Apesar disso, o Executivo continuou recalcitrante em remeter a esta Casa de Lei, proposta a menor do que determina a constituição federal, em flagrante descumprimento da norma suprema. Vide art. 4º, quadro 2 – DESPESAS POR FUNÇÃO, item LEGISLATIVO – QUANTIA DE R\$ **20.500.000,00**.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Mais uma vez, salientamos que a Câmara Municipal de Aracruz está em vias de implementar a sua própria reforma administrativa (proc. 649/2023), que, por si só, aumentará as suas despesas caso seja aprovada. Ademais, temos o desafio da reforma física do prédio sede do Poder Legislativo, que aproximadamente terá o custo de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), porque fruto de imposição do Corpo de Bombeiro e Ministério Público.

Portanto, não resta dúvida que o presente projeto de lei nº 057/2023 fere de morte o texto constitucional, impondo-se a sua rejeição e posterior devolução do Poder Executivo Local, em razão de proposta tendente a subordinar o Poder Legislativo ao Poder Executivo, bem como a separação de poderes.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, considerando a inconstitucionalidade material evidente no referido projeto de lei nº 057/2023, recomendo o não recebimento do mesmo, com base no art. 20, inc. XIV, alínea **a** do Regimento Interno, com a consequente devolução dele para o Poder Executivo Local.

É o parecer, à superior consideração.

Aracruz/ES, 16 de outubro de 2023.

DOLIVAR GONÇALVES JUNIOR
Procurador Geral – mat. 900174
OAB/ES 12.810

