



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

PARECER AJL/CMT Nº 124/2019

Teresina (PI), 16 de maio de 2019.

Assunto: *Emenda supressiva nº 01; Emenda modificativa nº 02; Emenda modificativa nº 04 ao Projeto de Lei nº 126/2019*

Autor: *Ver. Edilberto (Dudu); Ver. Edilberto (Dudu); Ver. Graça Amorim, respectivamente*

Ementa: *Emenda supressiva nº 01, a qual 'suprime-se o parágrafo único do art. 25 do projeto de lei 126/19, que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2020, e dá outras providências'; Emenda modificativa nº 02, a qual 'modifica-se o art. 25 do projeto de lei 126/19, que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2020, e dá outras providências'; Emenda modificativa nº 04, a qual 'altera o §4º do art. 24 e o art. 25, do Projeto de Lei nº 126/2019, que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2020, e dá outras providências'.*

I – RELATÓRIO / HISTÓRICO:

O ilustre Vereador Edilberto (Dudu) apresentou as emendas nº 01 e 02 ao projeto de lei nº 126/2019.

Em justificativa, o edil explanou que as emendas em epígrafe objetivam ratificar a livre iniciativa do parlamentar.

Ao passo que a nobre Vereadora Graça Amorim apresentou a emenda nº 04 ao referido projeto.

Em justificativa, a parlamentar afirmou a necessidade de manutenção dos recursos oriundos das emendas parlamentares na pasta para os quais foram destinados originalmente, sobretudo considerando que o remanejamento para outra pasta demanda uma série de procedimentos burocráticos que geram entraves, até mesmo, na execução das obras ou serviços.

Ademais, mencionou que, quanto à destinação de parte dos recursos das emendas parlamentares para a área de saúde, justifica-se na medida em que o Município de Teresina vem dispendendo recursos da ordem de mais de 35% (trinta e cinco por cento) do seu orçamento para a referida área, de sorte que o percentual a ser destinado por meio das emendas parlamentares dos Vereadores representará uma importante contribuição para a melhoria dos investimentos em saúde.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Por provocação do Departamento Legislativo, seguindo sistemática do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

É, em síntese, o relatório.

**II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A
POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA
LEGISLATIVA**

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:

Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo.

[...]

§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado pelas comissões. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)

§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá.

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, **a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante**, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica **não substitui a manifestação das Comissões especializadas** e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os



**ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa**

parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

III – ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que as emendas estão redigidas em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscritas por seus autores, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Observa-se, ainda, que os autores articularam justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.

Destarte, nenhum óbice de ordem técnico-formal existe, daí porque merecer a matéria toda consideração da edilidade no tocante a tais aspectos.

3

IV – ANÁLISE SOB O PRISMA LEGAL E CONSTITUCIONAL:

As referidas emendas pretendem alterar as disposições constantes no § 4º do art. 24 e art. 25 do projeto de lei nº 126/ 2019, o qual “dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o Exercício de 2020, e dá outras providências”, que versam sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária.

As propostas legais em apreço, ainda que versem sobre tema correlato, tem escopos diversos, porquanto as emendas de autoria do Vereador Edilberto (Dudu), qual seja as de nº 01 e 02, buscam suprimir o parágrafo único disposto no art. 25 que prevê que “A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no *caput* deste artigo, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso III, do § 2º, do art. 198, da Constituição Federal de 1988, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

sociais”, bem como almejam modificar o caput do referido artigo, suprimindo a expressão “sendo que metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.”

Ao passo que a emenda proposta pela Vereadora Graça Amorim pretende alterar a redação do §4º do art. 24 que passa a vigorar com a seguinte redação “As emendas parlamentares individuais, após serem homologadas, somente poderão ser remanejadas dentro do mesmo Órgão ou entidade executora, não se incluindo na vedação o disposto no inciso IV do §1º, deste artigo” em substituição à redação original que estabelece “As emendas parlamentares individuais após serem homologadas não poderão ser remanejadas ou alteradas durante o exercício, não se incluindo na vedação o disposto no inciso IV do §1º, deste artigo”. Outra modificação sugerida pela parlamentar se refere ao caput do art. 25, notadamente a expressão “sendo que metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde”, a qual passa a vigorar com a seguinte redação “sendo que 20% (vinte por cento) deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde”.

Logo, a intenção do insigne Vereador é assegurar que os parlamentares gozem de liberdade na destinação de recursos financeiros concernente às emendas parlamentares, não o⁴ vinculando a reservar metade do percentual devido às ações e serviços públicos de saúde. Contudo, ainda que a nobre Vereadora reduza tal percentual, persiste a vinculação proposta pelo Chefe do Executivo.

A par disso, é oportuno fazer considerações ao poder de emendar. Essa prerrogativa, conferida ao parlamentar, pode ser exercida nos projetos de lei ainda que a iniciativa seja do Poder Executivo. Essa faculdade fundamenta-se no princípio constitucional da separação dos poderes, haja vista que impedi-lo de emendar um projeto de iniciativa do Chefe do Executivo implicaria subtração de sua função primordial, qual seja, a legislativa, reduzindo-o, por conseguinte, a um simples ratificador da vontade do titular da iniciativa ou em simples votante.

Destarte, quando a iniciativa do projeto a ser emendado pelo Legislativo é de competência constitucional atribuída, com exclusividade, ao Chefe do Executivo toda cautela faz-se necessária para que, a título de emendar, não transforme o Legislativo no titular daquela iniciativa que a Carta Constitucional e a Lei Orgânica do Município reservaram ao



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Executivo, ou, em outras palavras, a título de emendar não acabe o legislador por substituir o projeto inicial.

Atendo-se às leis orçamentárias, especificamente, é oportuno afirmar que essas proposições poderão ser emendadas pelo parlamentar, visto que o Legislativo pode aperfeiçoar esses planejamentos orçamentários, ajustando-o às realidades econômico-financeiras do Município, almejando a perfeita execução no exercício a que se destina sem deturpar o ensejo original do Prefeito que tem a competência para a elaboração do projeto.

Em sentido convergente, cita-se o entendimento do Supremo Tribunal Federal - STF nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 973-7/AP e nº 1.050/MC, conforme se depreende a seguir:

“o poder de emendar – que não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis – qualifica-se como prerrogativa deferida aos parlamentares, que se sujeitam, no entanto, quanto ao seu exercício, às restrições impostas, em ‘numerus clausus’, pela Constituição Federal”.

“O poder de emendar projetos de lei, que se reveste de natureza eminentemente constitucional, qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa. Essa prerrogativa institucional, precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis (RTJ 36/382, 385 – RTJ 37/113 – RDA 102/261), pode ser legitimamente exercida pelos membros do legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa (ADI 865/MA, rel. min. Celso de Mello), desde que, respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da República, as emendas parlamentares (a) não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei, (b) guardem afinidade lógica (relação de pertinência) com a proposição original e (c) tratando-se de projetos orçamentários (CF, art. 165, I, II e III), observem as restrições fixadas no art. 166, § 3º e § 4º da Carta Política (...).” [ADI 1.050 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 21-9-1994, P, DJ de 23-4-2004.]

Superado esse aspecto, cabe apreciar o assunto veiculado nas referidas emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias, qual seja disposições relativas às emendas individuais ao projeto de lei orçamentária.

Com efeito, a Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB/88, por meio da Emenda Constitucional nº 86/2015, tornou obrigatória a execução orçamentária e financeira



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

das emendas parlamentares individuais no limite definido em seu bojo, conforme se depreende a seguir:

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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

§ 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)

(...)

§ 18. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015) (grifo nosso)

Nessa linha de intelecção, é oportuno considerar o posicionamento doutrinário acerca dessas disposições constitucionais. A seguir, colaciona excertos de entendimentos de juristas sobre o assunto:

A obrigatoriedade ficou limitada às emendas parlamentares, sendo garantido um dado percentual para a saúde. Como não se incluem no dever



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

de execução os gastos com pagamento de pessoal e encargos sociais, o objetivo do legislador constitucional foi o de criar um mecanismo que assegurasse o efetivo gasto em ações de saúde, para somar receitas àquelas já vinculadas constitucionalmente (art. 198, §§ 1º e 2º, da CR), que serão tratadas em capítulo próprio. (Piscitelli, Tathiane. Direito financeiro. 6. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: MÉTODO, 2018. Pg. 61)

Por cinco motivos afirmamos que as despesas públicas vêm absorvendo uma origem normativa, restando, por decorrência, uma margem cada vez menor para deliberações de cunho político a seu respeito. Em primeiro lugar, devemos reconhecer o perfil social que a Carta Constitucional de 1988 apresenta, oferecendo à sociedade brasileira uma enorme gama de direitos sociais e fundamentais, assumindo uma série de deveres para garanti-los e atendê-los, o que faz com que surja todo um conjunto de despesas para a consecução. Em segundo lugar, essas normas constitucionais perdem sua consideração de “normas programáticas” ao se consolidar no Brasil a doutrina da efetividade das normas constitucionais, conferindo-lhes uma aplicação direta e imediata. Em terceiro lugar, e por decorrência das duas primeiras, temos a ascensão da judicialização dos direitos sociais e fundamentais, permitindo que o particular passe a ter legitimidade para demandar judicialmente realização daqueles direitos constitucionalmente previstos e garantidos, que eventualmente não tenham sido regularmente satisfeitos pela atividade estatal originalmente programada. Em quarto lugar, a Constituição apresenta uma variedade imensa de tributos vinculados, especialmente no caso das contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, cuja arrecadação contém uma destinação predeterminada pela norma instituidora do tributo, dirigindo a aplicação dos recursos às despesas públicas previstas na própria lei. Finalmente, em quinto e último lugar, encontramos no texto constitucional dispositivos que estabelecem não apenas em que área deve ser realizada uma despesa pública, mas também especificam o percentual mínimo que deve ser aplicado, como são os casos previstos no § 9º do art. 166 (0,6% da RCL para emendas parlamentares em saúde), § 2º do art. 198 (percentuais definidos pela LC nº 141/201231), no art. 212 (no ensino: União 18%; Estados, DF e Municípios 25%), ou no art. 77 do ADCT (em saúde: 5% para a União; 12% para os Estados e 15% para os Municípios). (ABRAHAM, Marcus. Curso de direito financeiro brasileiro. Rio de Janeiro: Forense, 2018. Pg. 240)

A saúde, por exemplo, tem no texto constitucional previsão específica de aplicação de recursos financeiros mínimos, como define o § 9º do art. 166 (0,6% da RCL para emendas parlamentares em saúde) e o § 2º do art. 198 (conforme estabelece a LC nº 141/201241). (ABRAHAM, Marcus. Curso de direito financeiro brasileiro. Rio de Janeiro: Forense, 2018. Pg. 246)

Temos um orçamento que se classifica como sendo de natureza autorizativa, mas, de execução obrigatória nos casos de verbas oriundas de emendas parlamentares, e outras verbas de disponibilização obrigatória nos limites



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

das dotações orçamentárias e dos créditos adicionais suplementares concernentes a Poderes e órgãos referidos no art. 168 da CF, e, finalmente a aplicação anual mínima das receitas correntes líquidas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios nos setores da saúde e da educação. No nosso entender, tanto a disponibilização compulsória dos recursos financeiros correspondentes às verbas orçamentárias como os gastos mínimos determinados pela Constituição para os setores de saúde e de educação têm o mesmo sentido de despesas de execução obrigatória, isto é, assumem a característica de um orçamento impositivo a ser examinado no tópico seguinte. Pensar o contrário equivaleria à permissão para promover desvios de finalidades que configuram atos de improbidade administrativa, nos precisos termos do inciso I do art. 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. (HARADA, Kiyoshi. Curso de Direito Financeiro e Tributário. 27. ed. rev. e atual São Paulo: Atlas, 2018. Pg. 140)

Contudo, examinando as disposições legais contidas na Lei Orgânica do Município de Teresina, observa-se que não foram reproduzidas os comandos normativos supracitados, segundo se infere a seguir:

Art. 152. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais suplementares e especiais serão apreciados pela Câmara Municipal, na forma do Regimento Interno.

(...)

§ 9º As emendas parlamentares individuais, previstas nas leis orçamentárias e destinadas aos Vereadores que se encontram no exercício do mandato, deverão ser: (Texto acrescentado pela Emenda à LOM nº 24/2013, publicada no DOM nº 1.583, de 26/dez/2013)

I - aprovadas em valores numéricos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, na base de 1% (um por cento) da receita corrente líquida do município, referente ao exercício anterior; e (Texto acrescentado pela Emenda à LOM nº 24/2013, publicada no DOM nº 1.583, de 26/dez/2013)

II - divulgadas oficialmente pelo Poder Legislativo Municipal. (Texto acrescentado pela Emenda à LOM nº 24/2013, publicada no DOM nº 1.583, de 26/dez/2013)

§ 10. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais, de forma isonômica e equitativa, com programação incluída na Lei Orçamentária Anual, em percentual da



**ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa**

receita corrente líquida definido nesta Lei Orgânica e na Lei de Diretrizes Orçamentárias do município. (Texto acrescentado pela Emenda à LOM nº 24/2013, publicada no DOM nº 1.583, de 26/dez/2013)

§ 11. As indicações das emendas parlamentares individuais deverão obedecer ao prazo estipulado na Lei de Diretrizes Orçamentárias, a fim de constarem no Projeto de Lei Orçamentária Anual para a execução programada. (Texto acrescentado pela Emenda à LOM nº 24/2013, publicada no DOM nº 1.583, de 26/dez/2013)

§ 12. Para os fins do disposto no § 10 deste artigo, a execução da programação orçamentária e financeira será fiscalizada e avaliada pelos órgãos competentes quanto aos resultados obtidos, na forma da lei. (Texto acrescentado pela Emenda à LOM nº 24/2013, publicada no DOM nº 1.583, de 26/dez/2013)

§13. Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira na forma prevista no §10 deste artigo, até o limite de 1/3 (um terço) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.” (Texto acrescentado pela Emenda à LOM nº 27/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19/dez/2016)

Desta sorte, é coerente analisar se os dispositivos constitucionais apontados constituem-se em normas centrais aplicáveis aos demais entes federados, independentemente de previsão específica em Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais ou ainda se tais artigos representam normas de reprodução obrigatória por esses entes.

Por seu turno, de acordo com os ensinamentos do professor Raul Machado Horta, as normas centrais, como também as normas de reprodução, devem ser utilizadas *cum granu salis*, porquanto essa aplicação desarrazoada pode comprometer a característica preponderante do Estado federal, que é a autonomia dos entes federados frente ao poder central desempenhado pela União.

Por essa razão, Machado Horta assinala que:

A introdução de normas centrais da Constituição Federal no domínio da Constituição do Estado Federado, no exercício da atividade constituinte, converte o ordenamento constitucional do Estado em ordenamento misto na sua composição normativa, uma parte provindo do poder autônomo de auto-organização e a outra resultando da transposição das normas centrais da Constituição Federal para o campo normativo da Constituição Estadual. Salvo na hipótese de normas centrais da Federação — direitos



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

fundamentais, separação de poderes, forma de Governo e de Estado —, que independem de transposição normativa e são dotadas de imediatidade, as normas centrais de outra natureza reclamam atividade do órgão constituinte estadual, para integração dessas normas na organização constitucional do Estado. É competência do constituinte estadual a atividade de transplantação das normas centrais que devem integrar a organização do Estado e do Município. A inércia, caracterizando descumprimento de preceito fundamental, configura omissão corrigível pelo Supremo Tribunal Federal (BRASIL, Constituição, art. 102, parágrafo único). O equilíbrio na dosagem do volume das normas centrais da Constituição Federal tem o relevo de condição essencial, para assegurar a organização e o funcionamento do complexo sistema federal de Estado. O retraimento extremado na concepção de normas centrais tende a refluir a organização do Estado ao esquema confederativo, com sacrifício dos poderes da União. A pletórica adoção de normas centrais tende a infletir a concepção federal no rumo do esquema normativo unitário, com negação da autonomia organizatória do Estado. (HORTA, 1997, p. 178).

Sob essa ótica, reconhecendo-se que somente seriam automaticamente transplantadas aos Estados as normas centrais que estabelecessem direitos fundamentais, ou ditassem sobre a separação de poder e forma de Governo e de Estado, e não versando a EC n. 86/2015 sobre tais temas, seria ilegítimo concluir acerca de sua classificação como normas centrais, sendo¹⁰ necessária, assim, a atuação do constituinte estadual, para efetivamente prever a transplantação do orçamento impositivo.

Somando-se a esses argumentos, o douto Celso Antônio Bandeira de Mello, defende que a Constituição Federal pode ser desdobrada em duas cartas distintas:

A Constituição Total e a Constituição da União. A Constituição Total compreende a verdadeira Constituição Federal e regula, portanto, os poderes do Estado Federal. A Constituição da União dispõe somente sobre as competências da coletividade central, delegadas pela Constituição Total (BANDEIRA DE MELLO, 1979, apud ATALIBA, 1980, p. 24-25).

Nesse diapasão, entendendo que as alterações introduzidas pela EC n. 86/2015 situam-se no campo da Constituição da Total, constatar-se-ia que não devem ser acatadas automaticamente pelos demais ordenamentos jurídicos parciais, uma vez que estariam restritas ao âmbito federal. Em contrapartida, subsumindo referida emenda ao campo de aplicabilidade central ou, em outros termos, de aplicabilidade obrigatória a todos os entes federados, a extensão automática da EC n. 86/2015 agridiria o núcleo duro da Constituição,



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

vulnerando, assim, a forma federativa de Estado, açambarcada pela capacidade de auto-organização dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Todavia, em que pese não haver posicionamento do STF sobre a temática, algumas cortes de contas, a exemplo do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, passaram a propugnar serem elas imediatamente aplicáveis. Nesse contexto, o Comunicado SDG n. 18/2015 salienta que as alterações constitucionais devem ser observadas pelos Estados e pelos Municípios por ocasião da elaboração de suas respectivas leis orçamentárias anuais, atentando-se ao limite estabelecido no § 9º do art. 166, qual seja, 1,2% da receita corrente líquida, destinando metade desse percentual (0,6%) à aplicação obrigatória em ações e serviços de Saúde.

Nesse passo, para efeitos de compreensão, é importante a transcrição de trecho do aludido comunicado da SDG:

COMUNICADO SDG N. 018/2015 O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo COMUNICA aos órgãos jurisdicionados que em razão das Emendas Constitucionais nº 85 e 86, respectivamente, promulgadas em 26 de fevereiro e 17 de março de 2015 deverão ser observados, na execução orçamentária, os procedimentos seguintes: 1. Com a promulgação da Emenda Constitucional n. 85, de 2015, e tendo somente em vista as atividades de ciência, tecnologia e inovação, os mecanismos de transposição, remanejamento ou a transferência de recursos orçamentários (art. 167, VI, da CF), não mais exigem a prévia autorização legislativa, bastando, para tanto, decreto do Poder Executivo. 2. De reiterar que tal exoneração alcança apenas as ações de ciência, tecnologia e inovação; para todas as demais áreas há de se ter, quanto a transposições, remanejamentos ou transferências, prévia e moderada autorização na lei de diretrizes orçamentárias (LDO) ou em diploma específico, tal qual tem decidido esta Corte. 3. A menos que demonstrados impedimentos técnicos avalizados pelo Legislativo, as emendas individuais (parlamentares) ao orçamento serão de execução obrigatória. É o que determina a Emenda nº 86, de 2015, ao incluir o § 9º ao artigo 166 da Constituição. 4. Tais emendas estão limitadas a 1,2% da receita corrente líquida do ano anterior e metade desse percentual (0,6%) será destinado à aplicação obrigatória em ações e serviços de Saúde. 5. Esse percentual de 0,6% na Saúde não poderá financiar despesas de pessoal ou encargos sociais. 6. Fruto das sobreditas emendas ao orçamento de outros níveis de governo, as transferências voluntárias não ingressarão na receita corrente líquida do ente beneficiado; isso, para apuração do limite da despesa de pessoal. É o que preceitua o § 13, do art. 166, da Constituição. 7. Até 0,6% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, os Restos a Pagar poderão ser computados no orçamento impositivo em questão (art. 166, § 16, da Constituição). 8. Caso haja a limitação de empenho prevista no art. 9º, da



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Lei de Responsabilidade Fiscal, os gastos não obrigatórios serão contingenciados na mesma proporção que os relativos às emendas de execução obrigatória. É o que reza o art. 166, § 17, da Constituição. (grifo nosso)

Ademais, importa destacar que a CRFB/88 preceitua que as emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer (art. 166, § 2º, CF). Por simetria, a Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM, considerando que o Poder Legislativo nos Municípios é unicameral, previu que as emendas serão apresentadas na Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização Financeira e Ordem Econômica da Câmara Municipal, consoante art. 152 da LOM.

Acerca do trâmite das emendas orçamentárias, dispõe o Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina, o seguinte:

Art. 117. O Presidente ou a Mesa, conforme o caso, não aceitará proposição:

[...]

V - quando a emenda ou subemenda for apresentada fora do prazo, não observar restrição constitucional ao poder de emenda ou não tiver relação com a matéria da proposição principal;

Art. 123. Quando a proposição consistir em projeto de emenda à Lei Orgânica, projeto de lei, de decreto legislativo, de resolução ou de projeto substitutivo, uma vez lida pelo Secretário durante o expediente, será encaminhada pelo Presidente às Comissões competentes para os pareceres técnicos.

§ 1º No caso do parágrafo único do Art. 197, o encaminhamento só se fará depois de escoado o prazo para emendas ali previstas. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)

Art. 124. As proposições originárias e as emendas a que se referem o parágrafo único do Art. 197 e o §1º do Art. 203 serão apreciadas pelas Comissões na mesma fase. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)

Art. 197. Recebida do Prefeito a proposta orçamentária, dentro do prazo e na forma legal, o Presidente mandará publicá-la e distribuir cópia aos Vereadores nos 10 (dez) dias seguintes, contados do recebimento, enviando à Comissão de Finanças, Orçamento, Fiscalização Financeira e da Ordem Econômica para emissão de parecer. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicado no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Parágrafo único. No decênio, contados do recebimento das cópias, os Vereadores poderão apresentar emendas à proposta. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicado no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)

Art. 198. A Comissão de Finanças, Orçamento, Fiscalização Financeira e da Ordem Econômica pronunciar-se-á em até 30 (trinta) dias, findo os quais, com ou sem parecer escrito, a matéria será incluída como item único da ordem do dia da primeira sessão desimpedida. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicado no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)

Art. 199. Na primeira discussão, poderão os Vereadores manifestar-se no prazo regimental sobre o objeto e as emendas, assegurando-se preferência ao relator do parecer da Comissão de Finanças, Orçamento, Fiscalização Financeira e da Ordem Econômica e aos autores das emendas no uso da palavra.

Art. 200. Se as emendas forem aprovadas, dentro de 03 (três) dias, a matéria retornará à Comissão de Finanças, Orçamento, Fiscalização Financeira e da Ordem Econômica para incorporá-la ao texto, no prazo de 05 (cinco) dias.

Parágrafo único. Devolvido o processo pela Comissão, ou avocado a esta pelo Presidente, se esgotado o prazo previsto no caput, será reincluído em pauta imediatamente para segunda discussão e aprovação do texto definitivo, dispensada a fase de redação final.

Art. 201. Aplicam-se as normas desta Seção à proposta do plano plurianual e das diretrizes orçamentárias.

Desta forma, considerando a argumentação exposta, no caso concreto, verifica-se que as emendas parlamentares em apreço gozam de pertinência temática, bem como não promovem aumento de despesa, estando, portanto, de acordo com os ditames legais, regimentais, doutrinários e jurisprudenciais.

Contudo, em que pese as emendas estarem em conformidade com as disposições da Lei Orgânica do Município, constata-se que referidas emendas vão de encontro às disposições constitucionais sobre a matéria.

A par disso, não obstante haja posicionamento do Tribunal de Contas de São Paulo no sentido de que tais normas constitucionais devem ser observadas pelos demais entes federativos, é oportuno considerar que esse entendimento foi veiculado contemporaneamente à promulgação de tais emendas constitucionais, portanto, em um momento, em que os Estados



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

e Municípios ainda não haviam regulado a temática em suas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas.

Nesse contexto, coadunar-se ao entendimento de que o dispositivo do presente projeto deve ser mantido nos termos da redação original, visto que reproduz o texto constitucional em detrimento da disposição constante na Lei Orgânica do Município de Teresina, é defender a vulneração da forma federativa de Estado, bem como a capacidade de auto-organização municipal. Sob essa ótica, é defensável que as emendas em análise estão em conformidade com o ordenamento jurídico.

Superado o aspecto da possibilidade jurídica das referidas emendas, cabe discorrer sobre qual emenda deve prevalecer, haja vista que as emendas do Vereador Edilberto (Dudu) e Graça Amorim são divergentes.

A fim de solucionar essa celeuma, cabe recorrer à norma regimental que estabelece o seguinte:

Art. 107. Emenda é a proposição apresentada como acessória de outra. _____ 14

§ 1º As emendas podem ser supressivas, substitutivas, aditivas ou modificativas:

I - emenda supressiva é a proposição que elimina qualquer parte de outra;
II - emenda substitutiva é a proposição apresentada como sucedânea de outra;

III - emenda aditiva é a proposição que acrescenta algo à outra;

IV - emenda modificativa é a proposição que altera a redação de outra.

§ 2º Denomina-se subemenda a emenda apresentada em Comissão a outra emenda e que pode ser, por sua vez, supressiva, substitutiva ou aditiva, desde que não incida, a supressiva, sobre emenda com a mesma finalidade. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)

§ 3º A reunião de emendas de objeto semelhante é feita por intermédio de uma emenda aglutinativa.

Art. 188. Terão preferência para votação as emendas supressivas, bem como as emendas e substitutivos oriundos das Comissões.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Parágrafo único. Apresentadas 02 (duas) ou mais emendas sobre o mesmo artigo ou parágrafo, será admissível para fins de votação, preferencialmente, a emenda que melhor se adaptar ao projeto, sendo o requerimento apreciado pelo Plenário, independentemente de discussão.

Destarte, considerando tratar-se de emendas ao projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, as quais serão apreciadas pela Comissão de Finanças, Orçamento, Fiscalização Financeira e da Ordem Econômica na mesma oportunidade em que for apreciado o presente projeto e considerando, ainda, que somente terão preferência de votação emendas supressivas ou oriundas de Comissão, sem olvidar também que quando as emendas versarem sobre o mesmo artigo ou parágrafo, a admissão, preferencialmente, dar-se-á à emenda que melhor se adaptar ao projeto, bem como ponderando que há possibilidade de apresentação de emenda aglutinativa, sugere-se a apresentação de emenda aglutinativa por parte da referida Comissão a fim de compatibilizar interesses, a qual terá precedência de votação sobre as demais, com exceção das emendas supressivas.

15

IV- CONCLUSÃO:

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa opina pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação das referidas emendas ao projeto de lei nº 126/2019.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.

Denise C. G. Maciel
DENISE CRISTINA GOMES MACIEL
Assessora Jurídica Legislativa
Mat. 06856-0 CMT



**ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**

**COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO
FINANCEIRA E ORDEM ECONÔMICA**

Assunto: *Emenda supressiva nº 01; Emenda modificativa nº 02; Emenda modificativa nº 04 ao Projeto de Lei nº 126/2019*

Autor: *Ver. Edilberto (Dudu); Ver. Edilberto (Dudu); Ver. Graça Amorim, respectivamente*

Ementa: *Emenda supressiva nº 01, a qual 'suprime-se o parágrafo único do art. 25 do projeto de lei 126/19, que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2020, e dá outras providências'; Emenda modificativa nº 02, a qual 'modifica-se o art. 25 do projeto de lei 126/19, que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2020, e dá outras providências'; Emenda modificativa nº 04, a qual 'altera o §4º do art. 24 e o art. 25, do Projeto de Lei nº 126/2019, que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2020, e dá outras providências'.*

Conclusão: *parecer favorável*

Relator: *Vereador Inácio Carvalho*

PARECER

Por determinação regimental foi distribuída à Comissão de Finanças, Orçamento, Fiscalização Financeira e da Ordem Econômica as emendas nº 01 e 02 ao Projeto de Lei nº 126/2019, de autoria do ilustre Vereador Edilberto (Dudu), as quais, respectivamente, possuem as seguintes ementas: “suprime-se o parágrafo único do art. 25 do projeto de lei 126/19, que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2020, e dá outras providências”; bem como “modifica-se o art. 25 do projeto de lei 126/19, que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2020, e dá outras providências”.

Em justificativa, o edil explanou que as emendas em epígrafe objetivam ratificar a livre iniciativa do parlamentar.

Ao passo que a nobre Vereadora Graça Amorim apresentou a emenda nº 04 ao referido projeto, a qual “altera o §4º do art. 24 e o art. 25, do Projeto de Lei nº 126/2019, que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2020, e dá outras providências”

Em justificativa, a parlamentar afirmou a necessidade de manutenção dos recursos oriundos das emendas parlamentares na pasta para os quais foram destinados originalmente,



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

sobretudo considerando que o remanejamento para outra pasta demanda uma série de procedimentos burocráticos que geram entraves, até mesmo, na execução das obras ou serviços.

Ademais, mencionou que, quanto à destinação de parte dos recursos das emendas parlamentares para a área de saúde, justifica-se na medida em que o Município de Teresina vem dispendendo recursos da ordem de mais de 35% (trinta e cinco por cento) do seu orçamento para a referida área, de sorte que o percentual a ser destinado por meio das emendas parlamentares dos Vereadores representará uma importante contribuição para a melhoria dos investimentos em saúde.

É o que basta relatar.

Com efeito, as referidas emendas pretendem alterar as disposições constantes no § 4º do art. 24 e art. 25 do projeto de lei nº 126/ 2019, o qual “dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o Exercício de 2020, e dá outras providências”, que versam sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária.

As propostas legais em apreço, ainda que versem sobre tema correlato, tem escopos diversos, porquanto as emendas de autoria do Vereador Edilberto (Dudu), qual seja as de nº 01 e 02, buscam suprimir o parágrafo único disposto no art. 25 que prevê que “A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no *caput* deste artigo, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso III, do § 2º, do art. 198, da Constituição Federal de 1988, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais”, bem como almejam modificar o *caput* do referido artigo, suprimindo a expressão “sendo que metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.”

Ao passo que a emenda proposta pela Vereadora Graça Amorim pretende alterar a redação do §4º do art. 24 que passa a vigorar com a seguinte redação “As emendas parlamentares individuais, após serem homologadas, somente poderão ser remanejadas dentro do mesmo Órgão ou entidade executora, não se incluindo na vedação o disposto no inciso IV do §1º, deste artigo” em substituição à redação original que estabelece “As emendas parlamentares individuais após serem homologadas não poderão ser remanejadas ou alteradas durante o exercício, não se incluindo na vedação o disposto no inciso IV do §1º, deste artigo”. Outra modificação sugerida pela parlamentar se refere ao *caput* do art. 25, notadamente a expressão “sendo que metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde”, a qual passa a vigorar com a



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

seguinte redação “sendo que 20% (vinte por cento) deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde”.

Logo, a intenção do insigne Vereador é assegurar que os parlamentares gozem de liberdade na destinação de recursos financeiros concernente às emendas parlamentares, não vinculando a reservar metade do percentual devido às ações e serviços públicos de saúde. Contudo, ainda que a nobre Vereadora reduza tal percentual, persiste a vinculação proposta pelo Chefe do Executivo.

A par disso, é oportuno fazer considerações ao poder de emendar. Essa prerrogativa, conferida ao parlamentar, pode ser exercida nos projetos de lei ainda que a iniciativa seja do Poder Executivo. Essa faculdade fundamenta-se no princípio constitucional da separação dos poderes, haja vista que impedi-lo de emendar um projeto de iniciativa do Chefe do Executivo implicaria subtração de sua função primordial, qual seja, a legislativa, reduzindo-o, por conseguinte, a um simples ratificador da vontade do titular da iniciativa ou em simples votante.

Destarte, quando a iniciativa do projeto a ser emendado pelo Legislativo é de competência constitucional atribuída, com exclusividade, ao Chefe do Executivo toda cautela faz-se necessária para que, a título de emendar, não transforme o Legislativo no titular daquela iniciativa que a Carta Constitucional e a Lei Orgânica do Município reservaram ao Executivo, ou, em outras palavras, a título de emendar não acabe o legislador por substituir o projeto inicial.

Atendo-se às leis orçamentárias, especificamente, é oportuno afirmar que essas proposições poderão ser emendadas pelo parlamentar, visto que o Legislativo pode aperfeiçoar esses planejamentos orçamentários, ajustando-o às realidades econômico-financeiras do Município, almejando a perfeita execução no exercício a que se destina sem deturpar o ensejo original do Prefeito que tem a competência para a elaboração do projeto.

Em sentido convergente, cita-se o entendimento do Supremo Tribunal Federal - STF nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 973-7/AP e nº 1.050/MC, conforme se depreende a seguir:

“o poder de emendar – que não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis – qualifica-se como prerrogativa deferida aos parlamentares, que se sujeitam, no entanto, quanto ao seu exercício, às restrições impostas, em ‘numerus clausus’, pela Constituição Federal”.

“O poder de emendar projetos de lei, que se reveste de natureza eminentemente constitucional, qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa. Essa prerrogativa institucional,



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis (RTJ 36/382, 385 – RTJ 37/113 – RDA 102/261), pode ser legitimamente exercida pelos membros do legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa (ADI 865/MA, rel. min. Celso de Mello), desde que, respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da República, as emendas parlamentares (a) não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei, (b) guardem afinidade lógica (relação de pertinência) com a proposição original e (c) tratando-se de projetos orçamentários (CF, art. 165, I, II e III), observem as restrições fixadas no art. 166, § 3º e § 4º da Carta Política (...).” [ADI 1.050 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 21-9-1994, P, DJ de 23-4-2004.]

Superado esse aspecto, cabe apreciar o assunto veiculado nas referidas emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias, qual seja disposições relativas às emendas individuais ao projeto de lei orçamentária.

Com efeito, a Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB/88, por meio da Emenda Constitucional nº 86/2015, tornou obrigatória a execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais no limite definido em seu bojo, conforme se depreende a seguir:

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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

§ 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)

(...)



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

§ 18. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015) (grifo nosso)

Nessa linha de intelecção, é oportuno considerar o posicionamento doutrinário acerca dessas disposições constitucionais. A seguir, colaciona excertos de entendimentos de juristas sobre o assunto:

A obrigatoriedade ficou limitada às emendas parlamentares, sendo garantido um dado percentual para a saúde. Como não se incluem no dever de execução os gastos com pagamento de pessoal e encargos sociais, o objetivo do legislador constitucional foi o de criar um mecanismo que assegurasse o efetivo gasto em ações de saúde, para somar receitas àquelas já vinculadas constitucionalmente (art. 198, §§ 1º e 2º, da CR), que serão tratadas em capítulo próprio. (Piscitelli, Tathiane. Direito financeiro. 6. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: MÉTODO, 2018. Pg. 61)

Por cinco motivos afirmamos que as despesas públicas vêm absorvendo uma origem normativa, restando, por decorrência, uma margem cada vez menor para deliberações de cunho político a seu respeito. Em primeiro lugar, devemos reconhecer o perfil social que a Carta Constitucional de 1988 apresenta, oferecendo à sociedade brasileira uma enorme gama de direitos sociais e fundamentais, assumindo uma série de deveres para garanti-los e atendê-los, o que faz com que surja todo um conjunto de despesas para a consecução. Em segundo lugar, essas normas constitucionais perdem sua consideração de “normas programáticas” ao se consolidar no Brasil a doutrina da efetividade das normas constitucionais, conferindo-lhes uma aplicação direta e imediata. Em terceiro lugar, e por decorrência das duas primeiras, temos a ascensão da judicialização dos direitos sociais e fundamentais, permitindo que o particular passe a ter legitimidade para demandar judicialmente realização daqueles direitos constitucionalmente previstos e garantidos, que eventualmente não tenham sido regularmente satisfeitos pela atividade estatal originalmente programada. Em quarto lugar, a Constituição apresenta uma variedade imensa de tributos vinculados, especialmente no caso das contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, cuja arrecadação contém uma destinação predeterminada pela norma instituidora do tributo, dirigindo a aplicação dos recursos às despesas públicas previstas na própria lei. Finalmente, em quinto e último lugar, encontramos no texto constitucional dispositivos que estabelecem não apenas em que área deve ser realizada uma despesa pública, mas também especificam o percentual mínimo que deve ser aplicado, como são os casos previstos no § 9º do art. 166 (0,6% da RCL para emendas parlamentares em saúde), § 2º do art. 198 (percentuais definidos pela LC nº 141/201231), no art. 212 (no ensino: União 18%; Estados, DF e Municípios 25%), ou no art. 77 do ADCT (em saúde: 5% para a União; 12% para os Estados e 15% para os Municípios). (ABRAHAM, Marcus. Curso de direito financeiro brasileiro. Rio de Janeiro: Forense, 2018. Pg. 240)



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

A saúde, por exemplo, tem no texto constitucional previsão específica de aplicação de recursos financeiros mínimos, como define o § 9º do art. 166 (0,6% da RCL para emendas parlamentares em saúde) e o § 2º do art. 198 (conforme estabelece a LC nº 141/201241). (ABRAHAM, Marcus. Curso de direito financeiro brasileiro. Rio de Janeiro: Forense, 2018. Pg. 246)

Temos um orçamento que se classifica como sendo de natureza autorizativa, mas, de execução obrigatória nos casos de verbas oriundas de emendas parlamentares, e outras verbas de disponibilização obrigatória nos limites das dotações orçamentárias e dos créditos adicionais suplementares concernentes a Poderes e órgãos referidos no art. 168 da CF, e, finalmente a aplicação anual mínima das receitas correntes líquidas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios nos setores da saúde e da educação. No nosso entender, tanto a disponibilização compulsória dos recursos financeiros correspondentes às verbas orçamentárias como os gastos mínimos determinados pela Constituição para os setores de saúde e de educação têm o mesmo sentido de despesas de execução obrigatória, isto é, assumem a característica de um orçamento impositivo a ser examinado no tópico seguinte. Pensar o contrário equivaleria à permissão para promover desvios de finalidades que configuram atos de improbidade administrativa, nos termos do inciso I do art. 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. (HARADA, Kiyoshi. Curso de Direito Financeiro e Tributário. 27. ed. rev. e atual São Paulo: Atlas, 2018. Pg. 140)

Contudo, examinando as disposições legais contidas na Lei Orgânica do Município de Teresina, observa-se que não foram reproduzidas os comandos normativos supracitados, segundo se infere a seguir:

Art. 152. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais suplementares e especiais serão apreciados pela Câmara Municipal, na forma do Regimento Interno.

(...)

§ 9º As emendas parlamentares individuais, previstas nas leis orçamentárias e destinadas aos Vereadores que se encontram no exercício do mandato, deverão ser: (Texto acrescentado pela Emenda à LOM nº 24/2013, publicada no DOM nº 1.583, de 26/dez/2013)

I - aprovadas em valores numéricos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, na base de 1% (um por cento) da receita corrente líquida do município, referente ao exercício anterior; e (Texto acrescentado pela Emenda à LOM nº 24/2013, publicada no DOM nº 1.583, de 26/dez/2013)



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

II – divulgadas oficialmente pelo Poder Legislativo Municipal. (Texto acrescentado pela Emenda à LOM nº 24/2013, publicada no DOM nº 1.583, de 26/dez/2013)

§ 10. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais, de forma isonômica e equitativa, com programação incluída na Lei Orçamentária Anual, em percentual da receita corrente líquida definido nesta Lei Orgânica e na Lei de Diretrizes Orçamentárias do município. (Texto acrescentado pela Emenda à LOM nº 24/2013, publicada no DOM nº 1.583, de 26/dez/2013)

§ 11. As indicações das emendas parlamentares individuais deverão obedecer ao prazo estipulado na Lei de Diretrizes Orçamentárias, a fim de constarem no Projeto de Lei Orçamentária Anual para a execução programada. (Texto acrescentado pela Emenda à LOM nº 24/2013, publicada no DOM nº 1.583, de 26/dez/2013)

§ 12. Para os fins do disposto no § 10 deste artigo, a execução da programação orçamentária e financeira será fiscalizada e avaliada pelos órgãos competentes quanto aos resultados obtidos, na forma da lei. (Texto acrescentado pela Emenda à LOM nº 24/2013, publicada no DOM nº 1.583, de 26/dez/2013)

§13. Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira na forma prevista no §10 deste artigo, até o limite de 1/3 (um terço) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.” (Texto acrescentado pela Emenda à LOM nº 27/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19/dez/2016)

Desta sorte, é coerente analisar se os dispositivos constitucionais apontados constituem-se em normas centrais aplicáveis aos demais entes federados, independentemente de previsão específica em Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais ou ainda se tais artigos representam normas de reprodução obrigatória por esses entes.

Por seu turno, de acordo com os ensinamentos do professor Raul Machado Horta, as normas centrais, como também as normas de reprodução, devem ser utilizadas *cum granu salis*, porquanto essa aplicação desarrazoada pode comprometer a característica preponderante do Estado federal, que é a autonomia dos entes federados frente ao poder central desempenhado pela União.

Por essa razão, Machado Horta assinala que:



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

A introdução de normas centrais da Constituição Federal no domínio da Constituição do Estado Federado, no exercício da atividade constituinte, converte o ordenamento constitucional do Estado em ordenamento misto na sua composição normativa, uma parte provindo do poder autônomo de auto-organização e a outra resultando da transposição das normas centrais da Constituição Federal para o campo normativo da Constituição Estadual. Salvo na hipótese de normas centrais da Federação — direitos fundamentais, separação de poderes, forma de Governo e de Estado —, que independem de transposição normativa e são dotadas de imediatidade, as normas centrais de outra natureza reclamam atividade do órgão constituinte estadual, para integração dessas normas na organização constitucional do Estado. É competência do constituinte estadual a atividade de transplantação das normas centrais que devem integrar a organização do Estado e do Município. A inércia, caracterizando descumprimento de preceito fundamental, configura omissão corrigível pelo Supremo Tribunal Federal (BRASIL, Constituição, art. 102, parágrafo único). O equilíbrio na dosagem do volume das normas centrais da Constituição Federal tem o relevo de condição essencial, para assegurar a organização e o funcionamento do complexo sistema federal de Estado. O retraimento extremado na concepção de normas centrais tende a refluir a organização do Estado ao esquema confederativo, com sacrifício dos poderes da União. A pletórica adoção de normas centrais tende a infletir a concepção federal no rumo do esquema normativo unitário, com negação da autonomia organizatória do Estado. (HORTA, 1997, p. 178).

Sob essa ótica, reconhecendo-se que somente seriam automaticamente transplantadas aos Estados as normas centrais que estabelecessem direitos fundamentais, ou ditassem sobre a separação de poder e forma de Governo e de Estado, e não versando a EC n. 86/2015 sobre tais temas, seria ilegítimo concluir acerca de sua classificação como normas centrais, sendo necessária, assim, a atuação do constituinte estadual, para efetivamente prever a transplantação do orçamento impositivo.

Somando-se a esses argumentos, o douto Celso Antônio Bandeira de Mello, defende que a Constituição Federal pode ser desdobrada em duas cartas distintas:

A Constituição Total e a Constituição da União. A Constituição Total compreende a verdadeira Constituição Federal e regula, portanto, os poderes do Estado Federal. A Constituição da União dispõe somente sobre as competências da coletividade central, delegadas pela Constituição Total (BANDEIRA DE MELLO, 1979, apud ATALIBA, 1980, p. 24-25).

Nesse diapasão, entendendo que as alterações introduzidas pela EC n. 86/2015 situam-se no campo da Constituição da Total, constatar-se-ia que não devem ser acatadas automaticamente pelos demais ordenamentos jurídicos parciais, uma vez que estariam restritas ao âmbito federal. Em contrapartida, subsumindo referida emenda ao campo de aplicabilidade central ou, em outros



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

termos, de aplicabilidade obrigatória a todos os entes federados, a extensão automática da EC n. 86/2015 agridiria o núcleo duro da Constituição, vulnerando, assim, a forma federativa de Estado, açambarcada pela capacidade de auto-organização dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Todavia, em que pese não haver posicionamento do STF sobre a temática, algumas cortes de contas, a exemplo do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, passaram a propugnar serem elas imediatamente aplicáveis. Nesse contexto, o Comunicado SDG n. 18/2015 salienta que as alterações constitucionais devem ser observadas pelos Estados e pelos Municípios por ocasião da elaboração de suas respectivas leis orçamentárias anuais, atentando-se ao limite estabelecido no § 9º do art. 166, qual seja, 1,2% da receita corrente líquida, destinando metade desse percentual (0,6%) à aplicação obrigatória em ações e serviços de Saúde.

Nesse passo, para efeitos de compreensão, é importante a transcrição de trecho do aludido comunicado da SDG:

*COMUNICADO SDG N. 018/2015 O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo COMUNICA aos órgãos jurisdicionados que em razão das Emendas Constitucionais nº 85 e 86, respectivamente, promulgadas em 26 de fevereiro e 17 de março de 2015 deverão ser observados, na execução orçamentária, os procedimentos seguintes: 1. Com a promulgação da Emenda Constitucional n. 85, de 2015, e tendo somente em vista as atividades de ciência, tecnologia e inovação, os mecanismos da transposição, remanejamento ou a transferência de recursos orçamentários (art. 167, VI, da CF), não mais exigem a prévia autorização legislativa, bastando, para tanto, decreto do Poder Executivo. 2. De reiterar que tal exoneração alcança apenas as ações de ciência, tecnologia e inovação; para todas as demais áreas há de se ter, quanto a transposições, remanejamentos ou transferências, prévia e moderada autorização na lei de diretrizes orçamentárias (LDO) ou em diploma específico, tal qual tem decidido esta Corte. 3. **A menos que demonstrados impedimentos técnicos avalizados pelo Legislativo, as emendas individuais (parlamentares) ao orçamento serão de execução obrigatória. É o que determina a Emenda nº 86, de 2015, ao incluir o § 9º ao artigo 166 da Constituição.** 4. **Tais emendas estão limitadas a 1,2% da receita corrente líquida do ano anterior e metade desse percentual (0,6%) será destinado à aplicação obrigatória em ações e serviços de Saúde.** 5. **Esse percentual de 0,6% na Saúde não poderá financiar despesas de pessoal ou encargos sociais.** 6. Fruto das sobreditas emendas ao orçamento de outros níveis de governo, as transferências voluntárias não ingressarão na receita corrente líquida do ente beneficiado; isso, para apuração do limite da despesa de pessoal. É o que preceitua o § 13, do art. 166, da Constituição. 7. Até 0,6% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, os Restos a Pagar poderão ser computados no orçamento impositivo em questão (art. 166, § 16, da Constituição). 8. Caso haja a limitação de empenho prevista no art. 9º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, os gastos não obrigatórios serão*



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

contingenciados na mesma proporção que os relativos às emendas de execução obrigatória. É o que reza o art. 166, § 17, da Constituição. (grifo nosso)

Ademais, importa destacar que a CRFB/88 preceitua que as emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer (art. 166, § 2º, CF). Por simetria, a Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM, considerando que o Poder Legislativo nos Municípios é unicameral, previu que as emendas serão apresentadas na Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização Financeira e Ordem Econômica da Câmara Municipal, consoante art. 152 da LOM.

Acerca do trâmite das emendas orçamentárias, dispõe o Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina, o seguinte:

Art. 117. O Presidente ou a Mesa, conforme o caso, não aceitará proposição:
[...]

V - quando a emenda ou subemenda for apresentada fora do prazo, não observar restrição constitucional ao poder de emenda ou não tiver relação com a matéria da proposição principal;

Art. 123. Quando a proposição consistir em projeto de emenda à Lei Orgânica, projeto de lei, de decreto legislativo, de resolução ou de projeto substitutivo, uma vez lida pelo Secretário durante o expediente, será encaminhada pelo Presidente às Comissões competentes para os pareceres técnicos.

§ 1º No caso do parágrafo único do Art. 197, o encaminhamento só se fará depois de escoado o prazo para emendas ali previstas. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)

Art. 124. As proposições originárias e as emendas a que se referem o parágrafo único do Art. 197 e o §1º do Art. 203 serão apreciadas pelas Comissões na mesma fase. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)

Art. 197. Recebida do Prefeito a proposta orçamentária, dentro do prazo e na forma legal, o Presidente mandará publicá-la e distribuir cópia aos Vereadores nos 10 (dez) dias seguintes, contados do recebimento, enviando à Comissão de Finanças, Orçamento, Fiscalização Financeira e da Ordem Econômica para emissão de parecer. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicado no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)

Parágrafo único. No decênio, contados do recebimento das cópias, os Vereadores poderão apresentar emendas à proposta. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicado no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)

Art. 198. A Comissão de Finanças, Orçamento, Fiscalização Financeira e da Ordem Econômica pronunciar-se-á em até 30 (trinta) dias, findo os quais,



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

com ou sem parecer escrito, a matéria será incluída como item único da ordem do dia da primeira sessão desimpedida. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicado no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)

Art. 199. Na primeira discussão, poderão os Vereadores manifestar-se no prazo regimental sobre o objeto e as emendas, assegurando-se preferência ao relator do parecer da Comissão de Finanças, Orçamento, Fiscalização Financeira e da Ordem Econômica e aos autores das emendas no uso da palavra.

Art. 200. Se as emendas forem aprovadas, dentro de 03 (três) dias, a matéria retornará à Comissão de Finanças, Orçamento, Fiscalização Financeira e da Ordem Econômica para incorporá-la ao texto, no prazo de 05 (cinco) dias. Parágrafo único. Devolvido o processo pela Comissão, ou avocado a esta pelo Presidente, se esgotado o prazo previsto no caput, será reincluído em pauta imediatamente para segunda discussão e aprovação do texto definitivo, dispensada a fase de redação final.

Art. 201. Aplicam-se as normas desta Seção à proposta do plano plurianual e das diretrizes orçamentárias.

Desta forma, considerando a argumentação exposta, no caso concreto, verifica-se que as emendas parlamentares em apreço gozam de pertinência temática, bem como não promovem aumento de despesa, estando, portanto, de acordo com os ditames legais, regimentais, doutrinários e jurisprudenciais.

Contudo, em que pese as emendas estarem em conformidade com as disposições da Lei Orgânica do Município, constata-se que referidas emendas vão de encontro às disposições constitucionais sobre a matéria.

A par disso, não obstante haja posicionamento do Tribunal de Contas de São Paulo no sentido de que tais normas constitucionais devem ser observadas pelos demais entes federativos, é oportuno considerar que esse entendimento foi veiculado contemporaneamente à promulgação de tais emendas constitucionais, portanto, em um momento, em que os Estados e Municípios ainda não haviam regulado a temática em suas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas.

Nesse contexto, coadunar-se ao entendimento de que o dispositivo do presente projeto deve ser mantido nos termos da redação original, visto que reproduz o texto constitucional em detrimento da disposição constante na Lei Orgânica do Município de Teresina, é defender a vulneração da forma federativa de Estado, bem como a capacidade de auto-organização



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

municipal. Sob essa ótica, é defensável que as emendas em análise estão em conformidade com o ordenamento jurídico.

Superado o aspecto da possibilidade jurídica das referidas emendas, cabe discorrer sobre qual emenda deve prevalecer, haja vista que as emendas do Vereador Edilberto (Dudu) e Graça Amorim são divergentes.

A fim de solucionar essa celeuma, cabe recorrer à norma regimental que estabelece o seguinte:

Art. 107. Emenda é a proposição apresentada como acessória de outra.

§ 1º As emendas podem ser supressivas, substitutivas, aditivas ou modificativas:

- I - emenda supressiva é a proposição que elimina qualquer parte de outra;*
- II - emenda substitutiva é a proposição apresentada como sucedânea de outra;*
- III - emenda aditiva é a proposição que acrescenta algo à outra;*
- IV - emenda modificativa é a proposição que altera a redação de outra.*

§ 2º Denomina-se subemenda a emenda apresentada em Comissão a outra emenda e que pode ser, por sua vez, supressiva, substitutiva ou aditiva, desde que não incida, a supressiva, sobre emenda com a mesma finalidade. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)

§ 3º A reunião de emendas de objeto semelhante é feita por intermédio de uma emenda aglutinativa.

Art. 188. Terão preferência para votação as emendas supressivas, bem como as emendas e substitutivos oriundos das Comissões.

Parágrafo único. Apresentadas 02 (duas) ou mais emendas sobre o mesmo artigo ou parágrafo, será admissível para fins de votação, preferencialmente, a emenda que melhor se adaptar ao projeto, sendo o requerimento apreciado pelo Plenário, independentemente de discussão.

Em razão do exposto, a Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização Financeira e Ordem Econômica, entendendo tratar-se de matérias correlatas, contudo versando sobre interesses divergentes, posiciona-se no sentido de que a emenda nº 04 melhor se adapta ao projeto em apreço, subscrevendo, portanto, a emenda nº 04 da Vereadora Graça Amorim, a qual



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

passa a ter como co-autores os Vereadores Inácio Carvalho, Levino de Jesus e Pedro Fernandes, na qualidade de membros dessa Comissão.

Dessa forma, manifesta-se **FAVORAVELMENTE** a comissão signatária, anuindo com o voto do relator, **pela discussão e votação da emenda nº 04 ao projeto de lei nº 126/2019** e manifesta-se **CONTRARIAMENTE** às emendas nº 01 e 02 ao projeto de lei nº 126/2019.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Sala de Reunião da Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização Financeira e Ordem Econômica em 05 de junho de 2019.

Ver. INÁCIO CARVALHO
Relator

“Pelas conclusões” dos Relatores, nos termos do art. 61, §2º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT.

Ver. GRAÇA AMORIM
Membro

Ver. LEVINO DE JESUS
Membro

Ver. PEDRO FERNANDES
Membro