



ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

MEMORANDO Nº. 045/2023/AJL-CMT

Teresina (PI), 28 de abril de 2023.

A Sua Excelência o Senhor  
Antônio José Lira  
Vereador Líder do Prefeito na Câmara  
Câmara Municipal de Teresina - PI

**Assunto: Sugestões ao Projeto de Lei (PL) 128/2023 - Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2024, e dá outras providências.**

**Senhor Vereador Líder do Prefeito,**

Considerando a necessidade de adequações no projeto de lei acima identificado quanto à técnica legislativa, esta Assessoria Jurídica vem, respeitosamente, recomendar a Vossa Excelência **a alteração dos arts. 24 e 25 da proposição**, pelo que se passa a expor.

Conforme a proposição apresentada pelo Exmo. Sr. Prefeito Municipal, caberá o percentual de 1% da Receita Corrente Líquida a título de emendas parlamentares individuais, *in verbis*:

*Art. 24. Será assegurado, a cada parlamentar no exercício do mandato, o valor estimado de R\$ 1.226.000,00 (um milhão duzentos e vinte seis mil reais) na execução da programação orçamentária e financeira das Emendas Parlamentares Individuais, para o exercício de 2024, obedecendo ao disposto no art. 18, § 1º, inciso III, do Ato das Disposições Orgânicas Transitórias da Lei Orgânica do Município de Teresina, correspondendo ao percentual de **1% (um por cento) da Receita Corrente Líquida** do exercício de 2022.*

(...)

*Art. 25. As emendas individuais ao Projeto de Lei orçamentária serão aprovadas no limite a que se refere o art. 24, caput, desta Lei, correspondendo ao percentual de **1% (um por cento) da Receita Corrente Líquida do exercício de 2022, sendo que 20% (vinte por cento) deste percentual serão destinados a ações e serviços públicos de saúde.***

Todavia, Excelência, os artigos supracitados culminam em violação aos ditames constitucionais acerca do Processo Legislativo Orçamentário, haja vista que trazem limites diversos da Constituição Federal para as emendas parlamentares.

Registre-se que com o advento das Emendas Constitucionais 86/2015 e 100/2019, o orçamento brasileiro passou a ser considerado impositivo, conforme a doutrina especializada.



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA**

Assim, os percentuais destinados a emendas parlamentares passaram a ser de execução obrigatória, ressalvados impedimentos de ordem técnica.

*Art. 166. (...)*

*§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022)*

Não se desconhece a previsão do art. 18, §1º, III, do Ato das Disposições Orgânicas Transitórias da Lei Orgânica do Município, entretanto, ao instituir o percentual de 2% da **Receita Corrente Líquida prevista no PLOA** para emendas, a União editou normas gerais em Direito Financeiro, conforme o art. 24, I e § 1º da Constituição Federal, não cabendo aos demais entes federados dispor de forma diversa, seja para aumentar ou diminuir o montante destinado às referidas emendas ou para utilizar base de cálculo diversa. Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

*É inconstitucional norma estadual que estabeleça limite para aprovação de emendas parlamentares impositivas em patamar diferente do imposto pelo art. 166 da Constituição Federal.*

*STF. Plenário. ADI 6670 MC/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 30/4/2021 (Info 1015).*

*DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REFERENDO EM MEDIDA CAUTELAR. NORMAS ESTADUAIS QUE TRATAM DE EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS EM MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA. 1. Ação direta de inconstitucionalidade contra dispositivos da Constituição do Estado de Roraima, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual (para o exercício de 2020) desse mesmo ente federado. **As normas impugnadas estabelecem, em síntese, limites para aprovação de emendas parlamentares impositivas em patamar diferente do imposto pelo art. 166, §§ 9º e 12, da CF/1988, com a redação dada pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019, e pelo art. 2º da EC nº 100/2019.** 2. Caracterização do perigo na demora. Riscos à gestão e ao planejamento públicos, que são agravados pelo quadro de calamidade em saúde pública gerado pela pandemia de COVID-19. 3. Plausibilidade do direito alegado. **Competência da União para editar normas gerais de direito financeiro (art. 24, I, e § 1º, da CF/1988). Reserva de lei complementar federal para a edição de normas gerais sobre elaboração da lei orçamentária anual, gestão financeira e critérios para execução das programações de caráter obrigatório (art. 165, § 9º, da CF/1988).** 4. A figura das emendas parlamentares impositivas em*



ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

**matéria de orçamento público, tanto individuais como coletivas, foi introduzida no Estado de Roraima antes de sua previsão no plano federal, que só ocorreu com as ECs nº 86/2015 e 100/2019. Legislação estadual que dispôs em sentido contrário às normas gerais federais então existentes sobre o tema, o que não é admitido na seara das competências concorrentes. Inexistência de constitucionalidade superveniente no Direito brasileiro. 5. Não bastasse isso, apesar de a Constituição Federal ter passado a prever as emendas parlamentares impositivas em matéria orçamentária, fixou limites diferentes daqueles que haviam sido adotados pelo Estado de Roraima. As normas da CF/1988 sobre o processo legislativo das leis orçamentárias são de reprodução obrigatória pelo constituinte estadual. Aplicabilidade do princípio da simetria na espécie. Precedentes. (...)**

(ADI 6308 MC-Ref, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 29/06/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-201 DIVULG 12-08-2020 PUBLIC 13-08-2020)

O entendimento consolidado no STF é de que as normas de processo legislativo orçamentário previstas na Constituição são de reprodução obrigatória pelos demais entes federados:

*Ementa: 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.*

(RE 1301031 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 28/06/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-165 DIVULG 18-08-2021 PUBLIC 19-08-2021)

Assim sendo, o atual projeto de lei de diretrizes orçamentárias incorre nos seguintes vícios: Institui o percentual de 1% da RCL para emendas parlamentares, quando o valor constitucional é de 2%; e prevê apenas 20% de destinação aos serviços de saúde, enquanto a Carta Magna obriga o montante de 50% para tal finalidade.



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA**

Sabe-se que as previsões específicas de operacionalização das emendas parlamentares constarão do Projeto de Lei Orçamentária Anual, a ser enviado oportunamente pelo Poder Executivo e analisado por esta Casa. Porém, faz-se necessária a alteração dos dispositivos do PLDO, posto que é o atual projeto que, após aprovação e sanção, orientará a elaboração do PLOA 2024.

Ademais, sobre o trâmite das leis orçamentárias, faz-se necessário realizar audiência pública prévia à aprovação da proposta (LDO), nos moldes daquilo que prevê a Lei de Responsabilidade Fiscal, *in verbis*:

***Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.***

***Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.***

A Lei 10.257/2001, que versa sobre o Estatuto da Cidade, também contempla essa previsão, segundo se verifica a seguir:

***Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.***

Nesse sentido, notadamente acerca da tramitação da LDO, Augustinho Vicente Paludo assevera a necessidade de realização de audiência pública antes da votação e aprovação da proposta:

***Na tramitação legislativa, o projeto de LDO é encaminhado a CMPOF (CMO) e percorre o seguinte roteiro: Realização de Audiências Públicas, Elaboração de Notas Técnicas e Informativos para subsidiar a apreciação do projeto, Parecer Preliminar, Emendas ao Projeto de LDO, Comitê de Admissibilidade das Emendas, Parecer final da CMO, Votação e Aprovação. (Paludo, Augustinho Vicente. Orçamento público, administração financeira e***



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA**

*orçamentária e LRF. 7. ed. rev. e atual.- Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO: 2017. Pg 88)*

Desta sorte, entende-se que a participação popular trata-se de condição preliminar obrigatória à aprovação pela Câmara Municipal do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei de Orçamento Anual.

Ante o exposto, recomenda-se a alteração do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PL 128/2023) para que sejam feitas adequações aos artigos 24 e 25 do PL, em atenção ao disposto no art. 166, § 9º da CF, qual seja a previsão de 2% da Receita Corrente Líquida do exercício de 2022 para as emendas parlamentares individuais de execução obrigatória; bem como a destinação de 50% (metade) dos valores acima mencionados para execução de ações e serviços de saúde; e a realização de audiência pública prévia à aprovação da proposta (LDO).

Por último, vale acrescentar que, no caso de acatamento das sugestões, o gabinete do (a) vereador (a) deverá providenciar a substituição do projeto original pelo alterado junto ao Departamento Legislativo da Câmara Municipal de Teresina, para fins de registro no sistema eletrônico de tramitação das proposições.

Respeitosamente,

**DENISE CRISTINA GOMES MACIEL**  
**Assessora Jurídica Legislativa**  
**Mat. 06856-0 CMT**