



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO  
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL  
Procuradoria Legislativa



PARECER N. 02/2022

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N. 28/2021

**ASSUNTO:** Parecer sobre o Projeto de Lei Complementar n. 28/2021, que "Dispõe sobre a operacionalização de ações governamentais com recursos oriundos das emendas parlamentares individuais, e dá outras providências"

**INTERESSADA:** Diretoria Legislativa

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N. 28/2021.  
OPERACIONALIZAÇÃO DE AÇÕES  
GOVERNAMENTAIS COM RECURSOS  
ORIUNDOS DE EMENDAS PARLAMENTARES  
INDIVIDUAIS. ART. 77, §§ 12, 13 E 15, DA LEI  
ORGÂNICA. EXAME DE  
CONSTITUCIONALIDADE E DE LEGALIDADE.  
RECOMENDAÇÕES.

## I - RELATÓRIO

Trata-se de parecer sobre o Projeto de Lei Complementar n. 28/2021, de iniciativa do Prefeito, que "Dispõe sobre a operacionalização de ações governamentais com recursos oriundos das emendas parlamentares individuais, e dá outras providências".

Constam dos autos ofício/COJUR/nº 1.868/2021, texto inicial do projeto de lei complementar, mensagem governamental n. 41/2021 e parecer da Procuradoria Geral do Município proferido no Processo SAJ n. 2021.02.001419.

A proposta tem como principal objetivo a regulamentação dos procedimentos e regras para dirimir futuros problemas no atendimento das emendas parlamentares impositivas.

Na mensagem governamental, o Prefeito destacou que as emendas individuais necessitam de regulamentação, tanto na proposta quanto na execução, conforme versam os §§ 12, 13 e 15 do art. 77 da Lei Orgânica.

É o necessário a relatar.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

O projeto de lei complementar se enquadra nas autorizações para legislar franqueadas aos Municípios, de acordo com o que dispõem o art. 30, I e III, da Constituição Federal e o art. 22, I e III, da Constituição Estadual, por se tratar de matéria de interesse local, de relevância preponderante para os munícipes de Rio Branco e norma que versa sobre a aplicação das rendas do Município.

Também não há vício de iniciativa, pois a matéria em questão não se enquadra nas hipóteses de iniciativa privativa previstas na Lei Orgânica, podendo, portanto, ser proposta por qualquer dos legitimados à propositura de leis no âmbito municipal, inclusive pelo Prefeito.

Quanto à espécie normativa utilizada, trata-se de matéria reservada à lei complementar, conforme art. 77, § 15, da Lei Orgânica, não havendo equívoco neste ponto.



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO  
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL  
Procuradoria Legislativa



A intenção do projeto é regulamentar a operacionalização das emendas parlamentares individuais impositivas, nos termos do art. 77, §§ 12, 13 e 15, da Lei Orgânica, que dispõe:

Art. 77.

§ 12 - As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 0,13% (treze centésimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que 100% (cem por cento) poderá ser destinada as ações e serviços públicos de saúde, assistência social ou educação; (Incluído pela Emenda a Lei Orgânica nº 31/2017)

§ 13 - É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 12 deste artigo, no montante correspondente a 0,13% (treze centésimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. (Incluído pela Emenda a Lei Orgânica nº 31/2017)

§ 15 - Os critérios para execução equitativa, os procedimentos que deverão ser adotadas quando houver impedimentos legais ou de ordem técnica, o cumprimento de restos a pagar e as limitações das programações de caráter obrigatório, para realização do disposto no § 13, serão definidos em Lei Complementar. (Incluído pela Emenda a Lei Orgânica nº 31/2017)

As emendas parlamentares individuais são o instrumento pelo qual o vereador aloca recursos do orçamento para determinados projetos, instituições ou áreas de interesse público. Com a Emenda à Lei Orgânica nº 31/2017, tornou-se obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações frutos das emendas individuais, nos termos do art. 77, § 13, da Lei Orgânica.

Ressalte-se que a proposta **não versa** sobre as emendas parlamentares previstas no art. 80, § 2º, da Lei Orgânica.

O art. 3º do projeto estabelece que as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária (LOA) serão aprovadas no limite de 0,13% da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo. Tal percentual está em consonância com o art. 77, § 12, da Lei Orgânica. Apenas para adequação da redação do dispositivo, recomenda-se a substituição da expressão "ao projeto" por "**no** projeto".

O art. 4º dispõe que a correção dos valores das emendas parlamentares individuais será com base no ano anterior e corrigida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e outros índices que venham a substituí-lo.

O artigo não é suficientemente claro, ficando o seguinte questionamento:

a) A norma trata do **limite das emendas parlamentares**? Essa interpretação parte da constatação de que o dispositivo está inserido no capítulo relativo ao limite das emendas individuais.

Neste caso, o valor das emendas individuais estaria restrito ao valor previsto na LOA anterior atualizado pelo IPCA. Logo, seria criado um novo limite para as emendas parlamentares, além do já mencionado percentual de 0,13% da receita corrente líquida do projeto de LOA. Sem dúvidas, isso contraria o art. 77, § 12, da Lei Orgânica, que já estabelece o montante das emendas impositivas.

*Handwritten signature or mark.*



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO  
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL  
Procuradoria Legislativa



b) A norma trata de **atualização monetária das dotações orçamentárias relativas às emendas parlamentares**? Neste caso, a proposta contraria o art. 77, § 11, da Lei Orgânica, porquanto cabe à lei orçamentária anual e ao plano plurianual definir o indexador econômico que atualize as dotações orçamentárias.

Diante da ambiguidade apontada e da contrariedade com a Lei Orgânica, sugere-se a supressão do art. 4º do projeto.

O art. 5º estabelece que as emendas parlamentares individuais devem ser exequíveis, cabendo à LDO definir a quantidade máxima para cada vereador.

O art. 6º prevê que a emenda parlamentar poderá ser efetuada na modalidade direta (reforço de programa de trabalho existente) ou indireta (destinada a organizações da sociedade civil, sem fins lucrativos). O parágrafo único proíbe que as emendas individuais incidam sobre programação destinada a despesa financeira ou despesa primária obrigatória.

Porém, as emendas impositivas não acarretam a anulação de despesas, e sim o aumento delas. Em outras palavras, caso uma emenda impositiva versasse sobre despesa financeira ou despesa primária obrigatória, a consequência prática seria o **aumento da dotação orçamentária** correspondente, e não a sua diminuição. Logo, não se justifica a vedação em questão, que sequer encontra fundamento na Lei Orgânica ou na Constituição Federal.

Neste ponto, cabe esclarecer que as emendas impositivas não se confundem com as emendas referidas no art. 166, § 3º, II, da Constituição Federal e no art. 80, § 2º, II, da Lei Orgânica.

Por essa razão, recomenda-se a supressão do art. 6º, parágrafo único.

O art. 10 elenca as hipóteses de impedimento de ordem técnica que justificarão a não execução das emendas parlamentares individuais.

Dentre os incisos previstos, recomenda-se a proposição de emenda modificativa dos incisos I, II e IV para adequar a redação ao vernáculo e às regras de técnica legislativa, bem como clarificar as normas estatuídas, da seguinte forma:

- Art. 10. ....
- I - incompatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias;
  - II - ausência de compatibilidade temática entre o objetivo proposto com o programa do órgão ou com as finalidades institucionais da organização da sociedade civil executora;
  - IV - não atendimento dos requisitos previstos na Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014 e suas alterações;

No inciso VIII, sugere-se a supressão da expressão "falta de razoabilidade do valor proposto", porquanto utiliza conceito jurídico indeterminado (o que é um valor razoável?) e confere ao Poder Executivo discricionariedade na definição de situações aptas a impedir a execução das emendas parlamentares individuais, em contrariedade à Lei Orgânica, que deu caráter impositivo às referidas emendas. Acrescente-se que os incisos VIII e X preveem outras situações de impedimento técnico relacionadas com ao valor da emenda parlamentar.



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO  
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL  
Procuradoria Legislativa



O art. 11 possibilita que, nos casos de impedimento de ordem técnica, as dotações orçamentárias destinadas às emendas parlamentares individuais sejam utilizadas em outras ações do Município. Semelhantemente, o art. 13 estabelece que a não apresentação do plano de trabalho no prazo do art. 12 implicará no remanejamento dos recursos da emenda para outras ações do executivo.

É importante salientar que a modificação da destinação desses recursos deve observar o art. 167, V e VI, da Constituição Federal:

Art. 167. São vedados:

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

Ademais, as emendas individuais não poderão ser destinadas a outros entes públicos. Apenas reforçarão programações existentes no orçamento (emendas diretas) ou beneficiarão organizações da sociedade civil (emendas indiretas), conforme se infere do art. 6º do projeto.

Por isso, sugere-se a modificação dos arts. 11, 12, 13, 14 e 16 para que tenham a seguinte redação:

Art. 11. As dotações orçamentárias destinadas às emendas parlamentares individuais cuja execução seja impedida pelas razões do art. 10 poderão ser utilizadas em outras ações do Município, observado o disposto no art. 167, V e VI, da Constituição Federal.

Art. 12. A organização da sociedade civil contemplada com a emenda parlamentar apresentará seu plano de trabalho até o dia 20 de maio de cada ano, o qual será analisado tecnicamente para fins de aprovação, sugestão de modificações ou reprovação até o dia 20 de julho do ano respectivo.

Art. 13. A não apresentação do plano de trabalho até a data limite estabelecida no art. 12 implicará no remanejamento dos recursos decorrentes da emenda parlamentar para outras ações do Município, observado o disposto no art. 167, V e VI, da Constituição Federal.

Art. 14. A organização da sociedade civil beneficiária dos recursos oriundos de emendas parlamentares individuais apresentará prestação de contas desses recursos e, sempre que solicitado, relatório de atividade que demonstre a execução do plano de trabalho em termos quantitativos e qualitativos.

Art. 16. É proibida a compra de material de qualquer espécie para doação a organizações da sociedade civil sem a devida regulamentação por lei.

O art. 17 impede a transferência de recursos de emendas parlamentares para investimentos em obras de engenharia e para aquisição de material permanente. Tal óbice não encontra fundamento na Lei Orgânica e na Constituição Federal, restringindo indevidamente o poder de emendar conferido aos vereadores. Assim, aconselha-se a supressão desse dispositivo.



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO  
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL  
Procuradoria Legislativa



O art. 18 regula a **proposição** das emendas parlamentares individuais e cria obrigações para Comissão de Orçamento, Finanças e Tributação, matéria que exorbita do art. 77, § 15, da Lei Orgânica e interfere no funcionamento da Câmara Municipal. Com efeito, compete ao próprio Parlamento definir, no Regimento Interno ou outra resolução legislativa, os requisitos das proposições legislativas (caso das emendas parlamentares individuais) e a sua tramitação, observadas as diretrizes da Lei Orgânica. Nesse sentido é o art. 24, II e III, da Lei Orgânica:

Art. 24 - A Câmara compete, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

II - elaborar seu Regimento Interno;

III - dispor sobre sua organização, funcionamento, política, criação, transformação, ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus servidores e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; (Redação dada pela Emenda a Lei Orgânica nº 30/2016)

Como se nota, o dispositivo em análise fere o princípio da separação dos poderes (art. 2º da Constituição Federal) e adentra em tema que deveria ser regulado por ato normativo da Câmara Municipal, e não por lei de iniciativa do Prefeito, conforme art. 24, II e III, da Lei Orgânica.

Diante disso, recomenda-se a supressão do art. 18.

Quanto ao art. 19, verifica-se que não foram juntados os anexos I e II referidos no dispositivo. Assim, sugere-se a **expedição de ofício ao Executivo**, solicitando a juntada dos anexos mencionados para subsidiar a análise da proposição pelos parlamentares.

### III - CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Procuradoria entende que inexistente óbice jurídico para a aprovação do Projeto de Lei Complementar n. 28/2021, observadas as recomendações feitas no item II deste parecer.

O projeto deverá tramitar na Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final e na Comissão de Orçamento, Finanças e Tributação.

É o parecer.

Rio Branco-Acre, 10 de janeiro de 2022.

  
Renata Braga e Braga  
Procurador



**CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO  
PROCURADORIA GERAL**



**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº. 28/2021**

**ASSUNTO:** “DISPÕE SOBRE A OPERACIONALIZAÇÃO DE AÇÕES GOVERNAMENTAIS COM RECURSOS ORIUNDOS DAS EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

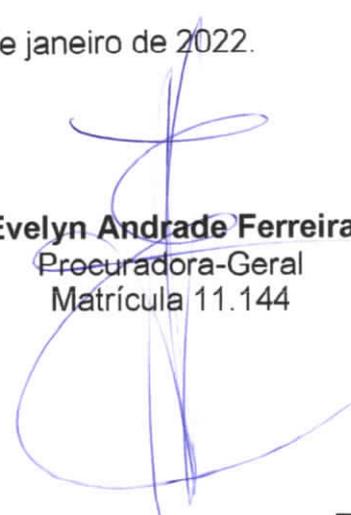
**INTERESSADO:** DIRETORIA LEGISLATIVA

**DESPACHO DA PROCURADORA-GERAL**

Aprovo o Parecer de nº. 02/2021, de lavra do Procurador Renan Braga e Braga, por seus próprios fundamentos.

Remetam-se os autos ao Setor de Apoio às Comissões Técnicas.

Rio Branco-AC, 10 de janeiro de 2022.

  
**Evelyn Andrade Ferreira**  
Procuradora-Geral  
Matrícula 11.144

**RECEBIDO EM**

\_\_\_\_ / \_\_\_\_ / 2021

**COMISSÕES TÉCNICAS**