



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

PARECER N.º 054/2019

Dispõe sobre a Proposta de Emenda à Lei Orgânica Municipal n.º 002/2019.

I – RELATÓRIO:

Trata-se de proposição encaminhada a esta Procuradoria para emissão de parecer, constituindo-se da Proposta de Emenda à Lei Orgânica Municipal n.º 002/2019, de autoria do Prefeito Municipal, que **"Altera dispositivos da Lei Orgânica Municipal."**

A proposta, na verdade, tem por finalidade alterar a redação dos incisos XI e XXXV, do art. 60 e o § 8º, do art. 106, da Lei Orgânica Municipal, alterando, no primeiro caso, a data para encaminhamento da prestação de contas anual de governo à Câmara e ao Tribunal de Contas e, estabelecendo, expressamente, no texto da LOM, o prazo para o Executivo encaminhar à Câmara o Projeto da LOA – Lei Orçamentária Anual.

A proposição foi protocolizada nesta Casa em data 18/11/2019 e lida no expediente da sessão ordinária realizada no dia 19/11/2019.

Houve publicação da matéria no Diário Oficial dos Municípios de 19/11/2019.

Os presentes autos foram encaminhados a esta Procuradoria para elaboração de parecer técnico, nos termos do art. 82 do Regimento Interno da Câmara.

É o sucinto relatório. Passo à análise jurídica.

II – FUNDAMENTAÇÃO:

A - Competência para dispor sobre a matéria e competência de iniciativa:

Observado o princípio federativo e o panorama de distribuição de competências previsto na Constituição Federal (arts. 1º¹ e 29²), tem-se que a autonomia legislativa de cada ente federado é assegurada nos termos da Carta da República e se materializa através do poder constituinte derivado decorrente, ou seja, por meio da promulgação de Constituições Estaduais e de Leis Orgânicas Municipais, condicionadas ao atendimento aos preceitos e princípios da Constituição Federal.

¹ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

² Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Em relação à competência para dispor quanto à matéria veiculada na proposição, a Carta Magna estabeleceu, em seu art. 30, I, que a competência para legislar sobre matéria de interesse local é do Município, subsumindo-se nesse conceito a fixação do prazo para o envio ao Legislativo da prestação de contas do Prefeito e, bem assim, da Lei Orçamentária Anual, observada a legislação federal e estadual.

Constata-se, nesse sentido, a competência legislativa municipal para deflagrar o presente processo legislativo.

Quanto à competência de iniciativa, a Lei Orgânica Municipal estabelece, em seu art. 34, os legitimados a deflagrar o processo legislativo para emendar a Lei Orgânica. Confira-se:

"Art. 34. A Lei Orgânica Municipal poderá ser emendada, mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara Municipal;

II - do Prefeito Municipal.

§ 1º. A proposta será votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 2º. A emenda à Lei Orgânica Municipal será promulgada pela Mesa da Câmara com o respectivo número de ordem.

§ 3º. A Lei Orgânica não poderá ser emendada na vigência de estado de sítio ou de intervenção no Município."

A Constituição Federal³ e a Lei Orgânica Municipal⁴ asseguram a independência dos Poderes Legislativo e Executivo, ambos em seu art. 2º. Com efeito, nenhum dos Poderes pode interferir no funcionamento do outro sem estar amparado em regra constitucional, sob pena de violação do princípio da separação dos Poderes.

A respeito da iniciativa para a Proposta de Emenda à Lei Orgânica Municipal, entende-se que, por decorrência do art. 61, §1º, inciso II, alínea "b", da Constituição Federal, e dos art. 37, incisos III e IV e 60, X a XII, ambos da Lei Orgânica Municipal, subsume-se entre as prerrogativas do chefe do Poder Executivo Municipal a apresentação de proposições legislativas que se refiram à organização administrativa e matérias de natureza orçamentária e seus desdobramentos.

Cabe destacar, nesse ponto, o entendimento consolidado no âmbito do Supremo Tribunal Federal no sentido de que as hipóteses de iniciativa reservada do chefe do Poder Executivo são aplicáveis não só à legislação infraconstitucional, mas também às Propostas de Emenda à Constituição, no âmbito dos Estados federados e, por analogia, igual entendimento se aplica no caso de emendas à Lei Orgânica Municipal.

³ Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

⁴ Art. 2º São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

O art. 33, I, da Lei Orgânica Municipal prevê como uma das espécies normativas a Emenda à Lei Orgânica Municipal. Logo, verifica-se a compatibilidade da presente proposição com o texto normativo citado. Confira-se:

"Art. 33. O processo legislativo municipal compreende a elaboração de:
I - emendas à Lei Orgânica Municipal;
II - leis ordinárias;
III - resoluções;
IV - decreto legislativo." (grifei)

Em relação aos demais requisitos formais atinentes ao processo legislativo, tem-se:

- **regime de tramitação da matéria:** a matéria deve tramitar em regime especial, dada a urgência requerida pelo Chefe do Executivo Municipal, nos termos do art. 39 da Lei Orgânica Municipal, devendo a Câmara se manifestar dentro do prazo de 15 (quinze) dias, nada obstante a necessidade de se observar o disposto no § 1º, do art. 33, da Lei Orgânica Municipal (*votação em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias*).

- **quórum para aprovação da matéria:** Conforme dispõem os termos do § 1º, do art. 33, da Lei Orgânica Municipal c/c os arts. 189, III e § 3º e 190, I, letra "a" do Regimento Interno da Casa, é necessária a maioria qualificada dos membros (2/3), considerados todos os Vereadores, presentes ou ausentes à sessão.

- **processo de votação a ser utilizado:** conforme a inteligência do art. 194, I e 195, do Regimento Interno, o processo a ser utilizado deve ser o simbólico, em dois turnos de votação (§ 1º, do art. 34, da LOM).

Conclui-se, portanto, pela constitucionalidade formal da proposição.

B - Constitucionalidade Material:

Inicialmente, é válida a citação dos ensinamentos do Excelentíssimo Ministro do Excelso Supremo Tribunal Federal, Gilmar Ferreira Mendes, sobre a inconstitucionalidade material, *in verbis*:

"Os vícios materiais dizem respeito ao próprio conteúdo ou ao aspecto substantivo do ato, originando-se de um conflito com regras ou princípios estabelecidos na Constituição.

A inconstitucionalidade material envolve, porém, não só o contraste direto do ato legislativo com o parâmetro constitucional, mas também a aferição do desvio de poder ou do excesso de poder legislativo.

É possível que o vício de inconstitucionalidade substancial decorrente do excesso de poder legislativo constitua um dos mais tormentosos temas do controle de constitucionalidade hodierno. Cuida-se de aferir a compatibilidade da lei com os fins constitucionalmente previstos ou de constatar a observância do princípio da



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

proporcionalidade, isto é, de se proceder à censura sobre a adequação e a necessidade do ato legislativo.”⁵

Como se trata de matéria que visa alterar a fixação do prazo para o envio ao Legislativo da prestação de contas do Prefeito e, bem assim, da proposta de Lei Orçamentária Anual, observada a legislação federal e estadual pertinente, não há falar em violação a Direitos Humanos previstos seja na Constituição da República na Constituição Estadual e na própria Lei Orgânica Municipal.

Logo, não se verifica a existência vício de inconstitucionalidade material, pois a regra a ser introduzida na Lei Orgânica pela proposta de emenda sob análise está em conformidade com as normas, princípios, direitos e garantias previstos nas Constituições da República e na Lei Orgânica Municipal.

Por fim, não resta caracterizado desvio de poder ou excesso de poder legislativo, de maneira que a presente proposição está completamente em conformidade com o ordenamento constitucional e legal.

C - Juridicidade e Legalidade:

Juridicidade é a conformidade ao Direito. Diz-se que uma matéria é jurídica, ou possui juridicidade, se sua forma e conteúdo estão em consonância com a Constituição, as leis, os princípios jurídicos, a jurisprudência, os costumes, enfim, com o Direito como um todo. Caso não haja tal conformidade, a matéria é dita injurídica ou antijurídica.⁶

No que se refere à juridicidade e legalidade, cumpre relatar que a proposição se amolda e está em conformidade com o Direito, especialmente porque atende às normas legais e regimentais vigentes, integrando-se de forma compatível com a legislação de regência.

A propósito, importa consignar que a alteração do prazo de encaminhamento da prestação de contas anual de governo, antes fixado em 31/03/2019 e, pela proposta, em 30/04/2019, não encontra obstáculo na legislação de regência, notadamente nas normativas do TCEES, já que a proposição também altera o prazo para o envio da prestação de contas àquele órgão de controle externo.

Com efeito, a Instrução Normativa n.º 43/2017 do TCEES, em seu Capítulo III – Da Prestação de Contas Anual do Prefeito e Demais Ordenadores, no que toca ao envio dos dados da prestação de contas, assim prevê, *in verbis*:

⁵ MENDES, Gilmar Ferreira. COELHO, Inocêncio Mártires. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 2. Ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2008, p. 1.013.

⁶ OLIVEIRA, L. H. S. Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão no. 151).





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

"Art. 12. Os arquivos integrantes da PCA serão encaminhados conforme o Anexo III desta Instrução Normativa, acompanhados do relatório e do parecer conclusivo do controle interno.

Art. 13. O não envio de quaisquer dos arquivos não estruturados constantes do Anexo III desta Instrução Normativa deverá ser justificado, sob pena de impedimento do recebimento da PCA.

Art. 14. Os dados referentes à PCA deverão ser enviados ao TCEES exclusivamente por meio do CidadES, nos prazos estabelecidos no Anexo I, para Contas de Governo, equivalentes a contas consolidadas do chefe do Poder Executivo municipal, e para Contas de Gestão, referentes a contas dos administradores e demais responsáveis pelos jurisdicionados definidos no art.1º desta Instrução Normativa."

E, em seu Anexo I, o prazo estabelecido é de 90 (noventa) dias após o encerramento do exercício financeiro, por força do que dispõe o caput do art. 76, da Lei Complementar Estadual n.º 621/2012, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo e dá outras providências.

Todavia, o § 1º do referido dispositivo possibilita o estabelecimento de prazo maior, o que é consentâneo com a proposição em testilha. Confira-se:

"Art. 76. As contas anuais do Prefeito serão examinadas pelo Tribunal de Contas, que emitirá parecer prévio no prazo de até vinte e quatro meses, a contar do seu recebimento.

§ 1º. As contas serão encaminhadas pelo Prefeito ao Tribunal de Contas até noventa dias após o encerramento do exercício, salvo outro prazo fixado na lei orgânica municipal.

§ 2º. A composição das contas a que se refere o caput observará o disposto no Regimento Interno e em atos normativos do Tribunal de Contas.

§ 3º. As contas serão acompanhadas do relatório e do parecer conclusivo do órgão central do sistema de controle interno municipal, que conterão os elementos indicados em atos normativos do Tribunal de Contas." (grifei)

Noutro giro, no que toca à fixação do prazo para o encaminhamento do Projeto de Lei do Orçamento, é oportuno esclarecer que a Constituição Federal, em seu art. 165, caput, incisos I a III e seu § 9º, prescrevem o seguinte:

"Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

(...)

§ 9º. Cabe à lei complementar:



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;"

O texto da Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que a princípio deveria dispor sobre o assunto, é lacunoso quanto à matéria, nada dispondo a respeito do prazo a ser observado pelos entes quanto ao encaminhamento do Projeto da LOA ao Legislativo, o que remete ao disposto no art. 35, da ADCT da CF/88.

A redação do art. 35 do ADCT da Constituição da República, por sua vez, embora estabeleça alguns prazos transitórios para encaminhamento dos projetos e para sanção das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), aparentemente apenas se dirige à União Federal, não havendo qualquer disposição expressa quanto à situação dos Estados e Municípios.

Por outro lado, a Constituição do Estado do Espírito Santo, em seu art. 150, § 9º, estabelece textualmente o seguinte, *in verbis*:

"Art. 150. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

(...)

§ 9º. Lei complementar estadual disporá sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais e estabelecerá normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos, respeitados os princípios e normas estabelecidos na lei complementar federal a que se refere o art. 165, § 9º, da Constituição Federal."

A Lei Complementar a que se refere o artigo anteriormente destacado é a Lei Complementar n.º 07, de 06 de julho de 1990, que, em seu art. 2º, caput, estabelece o seguinte, *in verbis*:

"Art. 3º. O projeto de lei orçamentária anual do Estado será encaminhado até três meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa."

A Lei Orgânica Municipal, por sua vez, também no que respeita ao prazo para o encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária Anual prevê, em suas disposições transitórias, idêntico prazo, conforme se infere do disposto em seu art. 189, *in verbis*:

"Art. 189. Até a entrada em vigor da lei complementar federal, o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do mandato em curso do Prefeito, e o projeto de lei orçamentária anual, serão encaminhados à Câmara até três meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvidos para a sanção até o encerramento da sessão legislativa."



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Assim, o prazo a ser observado, no caso, é de até três meses antes do encerramento do exercício financeiro (30/09) -, uma vez que se aplica aos municípios por força do disposto no art. 156 da Constituição do Estado do Espírito Santo, que assim prevê, *in verbis*:

"Art. 156. Aplica-se aos Municípios, no que couber, o disposto neste capítulo."

Portanto, a proposição em testilha, também quanto a esta pretensão (fixação de prazo para encaminhamento ao Legislativo do Projeto de Lei Orçamentária Anual) possui juridicidade e legalidade.

D - DA TÉCNICA LEGISLATIVA:

Quanto ao aspecto da técnica legislativa, impõe-se destacar que a Secretaria da Casa já apresentou as correções devidas, às quais se somam aquelas que se apresenta na sequência, a fim de que a proposição efetivamente atenda as regras dispostas na Lei Complementar n.º 95/98, que rege a redação dos atos normativos.

Assim, sugere-se as seguintes alterações:

1ª - Na ementa da proposição, alterar a redação para constar a seguinte: "Altera e acrescenta disposições à Lei Orgânica Municipal."

2ª - No art. 4º da proposição, alterar a redação para constar a seguinte: "Art. 4º. O § 5º, do art. 107, da Lei Orgânica Municipal, passa a vigorar com a seguinte redação: '§ 5º. Os projetos de lei do plano plurianual e das diretrizes orçamentárias serão enviados pelo Prefeito à Câmara Municipal, nos termos e prazos estabelecidos nas leis a que se refere o § 8º do artigo anterior, sendo o do orçamento anual enviado até o dia 30 de setembro de cada ano.'"

III - CONCLUSÃO:

Diante de todo o exposto, do ponto de vista da constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, depois de observadas as recomendações constantes deste parecer, esta assessoria jurídica opina, s.m.j. pela viabilidade técnica do Projeto de Emenda à Lei Orgânica Municipal.

É como entendo.

Plenário Jorge Pignaton, em 28 de novembro de 2019.


CLAUDIO CALIMAN
Procurador Legislativo