



Porto Alegre, 25 de setembro de 2019.

### Orientação Técnica IGAM nº 40.957/2019.

I. O Poder Legislativo de Estância Turística de Ibitinga solicita ao IGAM análise acerca de Projeto de Emenda à Lei Orgânica do Município nº 4, de 2019, para que seja oportunizada a incorporação das emendas impositivas tanto individuais quanto de bancadas conforme as Emendas Constitucionais nº 86, de 2015, e nº 100, de 2019, no âmbito local.

II. Inicialmente, importa abordar, então, os requisitos trazidos pela Lei Orgânica de Estância Turística de Ibitinga para a sua própria alteração.

Nesse sentido assinala o art. 32 que poderá ser ela alterada mediante proposta de uma Emenda à Lei Orgânica editada por vereador ou pelo Prefeito, sendo que quando proposta por vereador deverá a proposição vir assinada por um terço<sup>1</sup> dos membros da Câmara de Vereadores<sup>2</sup>.

Logo, portanto, averigua-se por preenchido o requisito de admissibilidade posto pela própria LOM para a sua alteração, uma vez que a proposição vem subscrita por cinco vereadores de um total de dezessete membros da Casa. Concluindo-se, então, pela viabilidade da proposição, nesse ponto.

Já quanto ao conteúdo normativo (incorporação dos dispositivos da EC nº 86 e da EC nº 100 no âmbito local) do Projeto de Emenda à Lei Orgânica merece o destaque que se verificam alguns empecilhos de ordem técnica que impossibilitam o seu trâmite legislativo.

Nesse contexto, algumas considerações acerca do projeto necessitam ser salientadas:

---

<sup>1</sup> ART. 32 - A Lei Orgânica Municipal poderá ser emendada mediante proposta: I - de um terço (1/3), no mínimo, dos membros da Câmara Municipal; II - do Prefeito Municipal; (...)

<sup>2</sup> ART. 7º - O Poder Legislativo é exercido pela Câmara Municipal, composta de 17 (dezessete) Vereadores, índice previsto no Artigo 29, item IV da Constituição da República Federativa do Brasil.

# IGAM<sup>®</sup>

Por exemplo, um ponto que precisa ser destacado é o que está contido na redação do § 8º que se pretende conferir ao art. 129 da LOM.

Veja-se que a Constituição Federal no § 10 do art. 166, e que dá guarida a previsão que será inserida na LOM, assinala “para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198”. Deste modo, é necessário o ajuste na redação do referido dispositivo desenhado para o art. 129 da LOM, pois este faz referência ao “inciso III do § 2º do art. 198 da Constituição” destoando, portanto, do texto constitucional.

Outra questão é a que concerne ao § 10. A Emenda Constitucional nº 100, de 2019, alterou o texto do § 13 do art. 166, conferindo-lhe a seguinte redação:

§ 13. As programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019).

Isso significa dizer que deve ser extraído da redação do projeto o § 10 uma vez que se verifica que a respectiva previsão dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019, ao § 13 do art. 166 da Constituição Federal se encontra prevista no § 6º criado para o art. 129 pelo projeto presentemente analisado.

Nesse contexto, então, é necessário que se reprocessse o presente projeto para que se adeque o mais próximo possível, guardando simetria constitucional, a exemplo do que decidiu o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul na Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70067214627 em que foi relator o Des. Gelson Rolim Stocker, julgada em 01/08/2016.

Para tanto, sugere-se, ao final desta orientação, a título meramente exemplificativo sobre o que deve constar acerca da matéria na LOM, adaptando-se o texto, inclusive quanto à numeração dos dispositivos, minuta de projeto de emenda à lei orgânica para estudo do consulente.

Ademais, já quanto à transposição que se deve fazer posteriormente das previsões da LOM para o regimento interno, desde já é oportuno se fazer o comentário de que é necessário cuidar o conceito de bancada, sugerindo-se que o recurso atinente a 1% dessas emendas seja dividido proporcionalmente por bancada, ou seja, aquelas que possuem um número maior de Vereadores, proporcionalmente têm direito a um recurso maior.

Também se coloca um prazo para manifestação das bancadas por seu líder (tendo que verificar se as que contam somente com um vereador possuem

# IGAM<sup>®</sup>

líder). Se não houver interesse em apresentar, divide-se proporcionalmente pelas bancadas que possuem interesse em apresentar. Porém, o resíduo de emendas coletivas não poderá ser aplicado em individuais.

III. Dito isto, consoante às razões postas, verifica-se que a viabilidade da presente PELOM analisada condiciona-se aos ajustes recomendados por esta Orientação Técnica em seu item II.

Segue, anexa, a comentada minuta exemplificativa elaborada pelo IGAM que precisa ser adaptada em âmbito local, compatibilizando com o texto da LOM existente, bem como analisando minuciosamente a numeração dos dispositivos citados e a possibilidade de impacto em algum outro artigo da própria LOM.

Essa alteração pode ser realizada mediante a apresentação de um substitutivo ao projeto ora analisado, na forma regimentalmente prevista.

Como, por fim, também segue, em anexo, modelo elaborado para o IGAM para que seja procedida a alteração no Regimento Interno para prever as referidas emendas impositivas, também, neste instrumento.

O IGAM permanece à disposição.



**THIAGO ARNAULD DA SILVA**  
OAB/RS 114.962  
Consultor Jurídico do IGAM



**VANESSA L. PEDROZO DEMETRIO**  
OAB/RS 104.401  
Revisora do Jurídico do IGAM



Anexo, a título exemplificativo, sobre o que deve constar acerca da matéria na LOM, adaptando-se o texto, inclusive quanto à numeração dos dispositivos:

Minuta:

PROPOSTA DE EMENDA À LEI ORGÂNICA MUNICIPAL Nº ....DE....DE....DE...

Altera o art<sup>3</sup>..... da Lei Orgânica Municipal para adotar no processo legislativo orçamentário municipal as emendas impositivas previstas na Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015, e Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019.

Art. 1º O art. ....da Lei Orgânica Municipal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. ...

(...)

§9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% 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.

§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 III do § 2º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.

§11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% 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 da Constituição Federal.

§12. A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares, no montante de até 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

§13. As programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.

§14. Para fins de cumprimento do disposto nos §§ 11 e 12 deste artigo, os órgãos de execução deverão observar, nos termos

---

<sup>3</sup> Pode adaptar para “acrescenta o art.....na Lei Orgânica Municipal...” ou “acrescenta parágrafos....”, conforme o caso.

da lei de diretrizes orçamentárias, cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos das programações e demais procedimentos necessários à viabilização da execução dos respectivos montantes.

§15. Os restos a pagar provenientes das programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira até o limite de 0,6% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, para as programações das emendas individuais, e até o limite de 0,5%, para as programações das emendas de iniciativa de bancada de parlamentares.

§16. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, os montantes previstos nos §§ 11 e 12 deste artigo poderão ser reduzidos em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias.

§17. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que observe critérios objetivos e imparciais e que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria.

§18. As programações de que trata o § 12 deste artigo, quando versarem sobre o início de investimentos com duração de mais de um exercício financeiro ou cuja execução já tenha sido iniciada, deverão ser objeto de emenda pela mesma bancada, a cada exercício, até a conclusão da obra ou do empreendimento. (NR)”.

Art. 2º Esta emenda à Lei Orgânica Municipal entra em vigor na data da sua publicação.

PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº ....., DE .... DE ..... DE ....

Altera dispositivos do Regimento Interno da Câmara de ....., para dispor sobre a atuação da Comissão de Orçamento ....., junto à instrução de projetos de lei de orçamentos e junto à fiscalização orçamentária.

Art. 1º Inclui no Regimento Interno da Câmara Municipal de .... o Título .... com os respectivos artigos, dispondo sobre a atuação da Comissão de Orçamento .... na instrução dos projetos de lei de orçamentos e de emenda impositiva e na fiscalização orçamentária, nos termos que seguem:

TÍTULO ...  
DA INSTRUÇÃO DOS PROJETOS DE LEI DOS ORÇAMENTOS, DA  
FISCALIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA  
CAPÍTULO I  
DA INSTRUÇÃO DOS PROJETOS DE LEI DOS ORÇAMENTOS  
**Seção I**  
**Da Análise Preliminar**

Art. .... Recebido o projeto de lei relativo ao orçamento anual, o Presidente da Câmara:

I – determinará:

a) a comunicação no Expediente da Sessão Plenária subsequente;

b) a publicação e respectiva divulgação, por meios eletrônicos, de seu conteúdo, incluídos os anexos;

II – distribuirá, por meios eletrônicos, cópia do projeto, com os anexos, aos Vereadores;

III – encaminhará para a Comissão de Orçamento ....., para instrução.

§ 1º Para os fins deste Título, considera-se como projetos de lei de orçamentos, os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, bem como de projetos de lei que os alterem.

§ 2º Os procedimentos previstos para o projeto de lei do orçamento anual, aplicam-se, no que couber, aos demais projetos de lei referidos no § 1º.

§ 3º Subsidiariamente, naquilo que este Título não dispuser, serão aplicadas as normas deste Regimento Interno observáveis para o processo legislativo ordinário.

Art. .... A Comissão de Orçamento ....., ao receber o processo do projeto de lei do orçamento anual, elaborará parecer preliminar, quanto à forma e documentos que o acompanham, fundamentando as inconformidades verificadas.

§ 1º O presidente da Comissão de Orçamento ... designará, na forma do Regimento Interno, dentre seus membros, um vereador para exercer a relatoria e apresentar os votos-base do parecer preliminar e do parecer final.

§ 2º Havendo inconsistência técnica ou ausência de documentação exigida em lei, a Comissão de Orçamento ..., mediante disponibilização de parecer preliminar, informará o Presidente da Câmara, para que este realize diligência, junto ao Poder Executivo, para que, no prazo de cinco dias, complemente o projeto de lei, o retifique ou apresente as respectivas justificativas.

§ 3º Decorrido esse prazo, sem a manifestação do Poder Executivo, o projeto seguirá sua tramitação legislativa, com o exame definitivo das inconsistências apontadas no parecer preliminar, quando da deliberação, na Comissão de Orçamento e ....., do parecer final.

## Seção II

### Da Instrução dos Projetos de Lei dos Orçamentos

Art. .... A Comissão de Orçamento .... elaborará a agenda de instrução do projeto de lei do orçamento anual, com o seguinte cronograma:

I – dias de início e fim do período de realização das audiências públicas;

II – dias de início e fim do período de recebimento de sugestões populares;

III – dias de início e fim do período de manifestação de vereadores e de bancadas sobre a intenção de apresentarem emendas impositivas;

IV – dias de início e fim do período para apresentação de emendas individuais;

V – dias de início e fim do período de análise da viabilidade técnica das emendas impositivas;

VI – dias de início e fim do período de reapresentação de emendas, caso as emendas impositivas não cumpram com os requisitos técnicos exigidos;

VII – dias de início e fim da apresentação do parecer final, com a análise do conteúdo, das emendas e das sugestões populares.

§ 1º O valor da Receita Corrente Líquida, para efeitos de emendas impositivas, e o valor individualmente permitido a cada vereador e a cada bancada, será divulgado junto com a agenda de instrução de que trata o *caput* deste artigo.

§ 2º O Presidente da Comissão de Orçamento ... encaminhará a agenda de instrução ao Presidente da Câmara, que a divulgará por meios eletrônicos, sem prejuízo da divulgação das audiências públicas.

Art. .... A Comissão de Orçamento ....., por seu Presidente, providenciará a organização e a metodologia de audiência pública e as formas de participação popular, em cumprimento ao parágrafo único do art. 48 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 1º No caso deste artigo, poderá ser feita mais de uma audiência pública, a critério da Comissão de Orçamento ....., inclusive fora da sede da Câmara Municipal.

§ 2º O prazo para a participação popular e entrega de sugestões a serem incluídas no projeto de lei do orçamento anual será de setenta e duas horas, após a data da última audiência pública de que trata este artigo.

§ 3º A Câmara Municipal disponibilizará formulário-padrão eletrônico, em seu site, para preenchimento, por vereador, para fins de emenda, ou por cidadão ou por organização da sociedade civil, para fins de sugestão popular, de conteúdo a ser inserido no projeto de lei do orçamento anual.

§ 4º Se o conteúdo da sugestão popular, de que trata o § 3º, for tecnicamente viável, caberá, à Comissão de Orçamento ....., ajustá-lo ao projeto de lei do orçamento anual, processando-a como emenda de relatoria, com registro da origem.

§ 5º A Presidência da Câmara Municipal, quanto à audiência pública e à participação popular de que trata este artigo, nos termos solicitados pela Presidência da Comissão de Orçamento .....



I - assegurará suporte logístico, administrativo e operacional;

II – proporá, à Mesa, projeto de resolução de Mesa, para disciplinar a metodologia, a forma, os apoios e as vias de convocação, divulgação e suporte tecnológico.

### Seção III

#### Da Emenda de Projeto de Lei de Orçamento

Art. .... A emenda ao projeto de lei do projeto de lei do plano plurianual será rejeitada quando:

I - desatenda à regulamentação local sobre os programas de governo;

II - não se coadune com os objetivos dos planos municipais já estabelecidos por leis específicas do município;

III - crie programa sem a identificação de elemento, deste, constante na Lei do Plano Plurianual do município;

IV - afete o cumprimento de contratos e obrigações já assumidas;

V - refira-se a despesas com pessoal ou serviço da dívida sem que seja para corrigir erro ou omissão;

VI - refira-se à receita, sem que seja para corrigir erro ou omissão;

VII - afete o cumprimento constitucional em relação à aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS);

VIII - afete as metas fiscais;

IX - diga respeito a recursos vinculados, sem a observância dos respectivos vínculos;

X - não indique os respectivos e necessários recursos, sendo admitidos apenas os provenientes de anulação de valores;

XI - seja incompleta, deixando de indicar os elementos mínimos constantes na estimativa da receita ou das programações dos programas de governo, já constantes do Plano Plurianual enviado pelo Poder Executivo.

Art. .... A emenda ao projeto de lei diretrizes orçamentárias será rejeitada quando:

I - desatender os incisos IV a XI do art. ...; (artigo anterior)

II - deixar de guardar compatibilidade com a Lei do Plano

Plurianual do município;

Art. .... A emenda ao projeto de lei do projeto de lei do orçamento anual será rejeitada quando:

I – desatender os incisos IV a X do art. ...; (o segundo artigo anterior)

II - deixe de guardar compatibilidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias do município;

III - seja incompleta, deixando de indicar as classificações de receita e de despesa previstas no projeto recebido pelo Poder Executivo.

Parágrafo único. No caso de emenda impositiva individual ou de bancada, o seu recebimento fica condicionado ao atendimento das condições definidas no art. ....; (artigo seguinte)

#### **Seção IV**

#### **Da Emenda Impositiva ao Projeto de Lei do Orçamento Anual**

Art. .... A emenda impositiva ao projeto de lei do orçamento anual deve ser entregue individualmente ou por bancada e somente pode ser apresentada na Comissão de Orçamento ..., no prazo indicado, para este fim, na agenda de instrução, de que trata o art. ....

Parágrafo único. A emenda impositiva de que trata este artigo deve observar subsidiariamente:

I - quando individual, as normas da Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015;

II – quando de bancada, as normas da Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019.

Art. .... A Comissão de Orçamento ..... processará a emenda impositiva individual ou de bancada e sobre elas emitirá parecer.

§ 1º O vereador ou a bancada que desejar apresentar emenda impositiva deverá manifestar esta intenção, à Comissão de Orçamento ..., no prazo indicado na agenda de instrução, para efeitos de distribuição equitativa dos seguintes percentuais:

I - um vírgula dois por cento da receita corrente líquida, entre os inscritos, no caso de emenda individual;

II – um por cento da receita corrente líquida, entre as

bancadas inscritas, no caso de emenda de bancada.

§ 2º Para cada emenda de vereador ou de bancada, a Comissão de Orçamento ..... emitirá parecer sobre a sua viabilidade, em até cinco dias antes do término do prazo para a apresentação das emendas, conforme o § 1º.

§ 3º A apreciação de emenda e sua viabilidade, inclusive quanto à indicação de recursos orçamentários como fonte, será efetuado de acordo com a ordem de apresentação por vereador ou bancada.

§ 4º A decisão da Comissão de Orçamento ..., sobre a emenda impositiva, será fundamentada e, sendo rejeitada, por ausência de elementos essenciais, será arquivada.

§ 5º A emenda rejeitada, com a respectiva decisão, será publicada separadamente da emenda aceita.

§ 6º Se não houver emenda, o projeto de lei do orçamento anual será incluído na Ordem do Dia da primeira Sessão Plenária subsequente ao término do prazo de apresentação de emenda.

§ 7º Havendo emenda, o projeto será incluído na Ordem do Dia da primeira Sessão Plenária subsequente à publicação do parecer da Comissão de Orçamento e.....

## **Seção V**

### **Da Discussão e da Votação do Projeto do Orçamento Anual**

Art. .... A Ordem do Dia da Sessão Plenária de deliberação do projeto de lei do orçamento anual será reservada para sua discussão e votação.

Parágrafo único. O Presidente da Câmara, na Sessão Plenária de que trata este artigo, poderá, em acordo com os líderes, reduzir o Expediente e dispensar a Explicação Pessoal.

Art. .... Na Ordem do Dia da Sessão de deliberação do projeto de lei do orçamento anual, serão observados os seguintes procedimentos:

I – discussão de emendas, uma a uma, e depois o projeto;

II - não se concederá vista de parecer, do projeto ou de emenda;

III - terão preferência, na Discussão, o relator da Comissão de Orçamento .... e os autores das emendas;

IV – votação de emendas, uma a uma, e depois o

projeto.

Parágrafo único. A Ordem do Dia, no caso deste artigo, poderá ser prorrogada, pelo Presidente da Câmara, até o encerramento votação.

Art. .... Se não apreciado, pela Câmara, nos prazos legais previstos, o projeto de lei do orçamento anual será automaticamente incluído na Ordem do Dia, sobrestando-se à deliberação das demais matérias, até que seja finalizada a sua votação.

Art. .... A Câmara Municipal poderá, se necessário, permanecer em sessão legislativa extraordinária até que a deliberação do projeto de lei do orçamento anual seja finalizada.

Parágrafo único. No caso do projeto de lei das diretrizes orçamentárias, a Câmara Municipal não entrará em recesso até que seja finalizada a sua deliberação.

Art. .... O projeto de lei do orçamento anual, depois de aprovado e elaborada a sua redação final, será enviado, em autógrafo, para o Poder Executivo, não podendo ser alterado em sua forma e conteúdo, ressalvados os casos de correção de erros verificados exclusivamente no processamento das proposições apresentadas e formalmente autorizados, em Sessão Plenária, por proposta da Comissão de Orçamento ....., justificando-se cada caso.

## CAPÍTULO II DA FISCALIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Art. .... A Comissão de Orçamento ....., nos termos do que dispõe os incisos I e II do § 1º do art. 166 da Constituição Federal, exercerá o acompanhamento e a fiscalização orçamentária.

Parágrafo único. O acompanhamento de que trata este artigo deverá ser efetivado nas leis do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual do município.

Art. .... O acompanhamento da execução orçamentária deve considerar a efetivação do planejamento realizado, no que se refere:

# IGAM<sup>®</sup>

I – ao atendimento dos princípios e normas constitucionais da receita e da despesa;

II – ao cumprimento de programas e de ações de governo, seus custos e a evolução dos indicadores de desempenho;

III – ao atendimento de regras editadas pela Lei Complementar Federal nº 101, de 2000.

Art. .... Compete à Comissão de Orçamento..., em relação ao acompanhamento da execução de orçamentos:

I - sistematizar todas as irregularidades e fatos relevantes verificados;

II - promover os atos e as diligências que se fizerem necessários para a apuração de irregularidades ou para obtenção de esclarecimentos, como forma de fiscalização neste Regimento e na Lei Orgânica Municipal.

III – informar as demais comissões da Câmara sobre as irregularidades ou fatos que julgar relevantes, relativos aos assuntos específicos de cada comissão.

Art. .... A Comissão de Orçamento....., diante de indícios de despesas não autorizadas, ainda que sob a forma de investimentos não programados, ou de subsídios não aprovados, poderá solicitar, ao Poder Executivo, que preste os esclarecimentos necessários.

§ 1º Não prestados os esclarecimentos, ou considerados estes insuficientes, a Comissão de Orçamento e ...., por meio da presidência da Câmara Municipal, poderá solicitar ao Tribunal de Contas do Estado pronunciamento conclusivo sobre a matéria.

§ 2º Entendendo o Tribunal de Contas do Estado ser irregular a despesa, a Comissão de Orçamento e ...., se julgar que o gasto possa causar dano irreparável ou grave lesão à economia pública, proporá ao Plenário sua sustação.

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data da sua publicação.  
Câmara Municipal de ...., em .... de .... de ..... de .....

Câmara Municipal de ...., em .... de ..... de ....

Ver. (nome)

# **IGAM<sup>®</sup>**

Presidente da Câmara Municipal de ...

Ver. (nome)

Primeiro-Secretário da Câmara Municipal de ...