

P A R E C E R

Nº 2392/2023¹

- PG – Processo Legislativo. Programa Restaurante Popular. Orçamento Impositivo. Saúde pública. Análise de validade. Comentários.

CONSULTA:

Indaga a consulente, Câmara Municipal, sobre a constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei nº 93/2023, de iniciativa parlamentar, que pretende alterar a lei que dispõe sobre a criação do Programa Restaurante Popular.

RESPOSTA:

A respeito do Orçamento Impositivo, cabe dizer que a EC nº 86/2015 o criou no âmbito da União, até o limite de 1,2% (um vírgula dois por cento) da receita corrente líquida do ano anterior (impostos e outras receitas, descontadas contribuições previdenciárias, PIS, PASEP e duplicidades).

O orçamento impositivo, no âmbito estadual, depende de regra inserida na Constituição do Estado, devendo obedecer ao que consta da Constituição Federal. No Município, depende de previsão na LOM, obedecidas as normas, a respeito, contidas na Constituição Federal e na do Estado (CF, art. 29).

Apesar de a EC nº 86/2015 ter feito alterações nos artigos 165 e

166 da Constituição Federal, conferindo legalidade às “emendas individuais ao projeto de lei orçamentária”, nenhuma mudança do mesmo tipo ocorreu na Constituição do Estado a que pertence a Câmara do Município consulente, o que, em princípio, poderia inviabilizar a adoção do orçamento impositivo no âmbito do Município.

Todavia, em sentido contrário, existe decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, em Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI n. 0023669-93.2017.8.08.0000), concluindo que a previsão do orçamento impositivo na Constituição Federal serve de fundamento de validade para a definição do conteúdo das leis orçamentárias de todo o país.

No mesmo sentido, o Min. Relator Edson Fachin, do Supremo Tribunal Federal, em 05/04/2021, ao proferir decisão em Recurso Extraordinário interposto em face de acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, que entendeu que a criação, no âmbito municipal, de emendas de bancada impositivas encontra fundamento de validade na ordem constitucional e, portanto, não afronta ao princípio da separação dos Poderes não verificada, julgou improcedente a ADI e manteve o entendimento firmado no órgão estadual com as seguintes palavras:

"(...) Saliento, ainda, que o Supremo Tribunal Federal já firmou orientação no sentido de que 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.

(...)

Assim, tendo a Lei Orgânica ora questionada limitado-se

a reproduzir a previsão constitucional sobre o tema em âmbito local, não há qualquer inconstitucionalidade, ainda que a respectiva Constituição Estadual não o tenha feito, em reforço ao princípio constitucional da auto-organização municipal. (Recurso Extraordinário n. 1.301.031/RS)".

Dessa forma, em consonância com o entendimento que vem sendo firmado pelo STF, este Instituto passa a se inclinar aos termos da referida decisão, de sorte que para o Município instituir o orçamento impositivo não é necessária previsão a respeito na Constituição Estadual.

No caso em tela, pretende-se alterar a lei que dispõe sobre o Programa Restaurante Popular, de sorte a considerar o referido programa como de saúde pública.

Em primeiro lugar, salienta-se que a operação do Restaurante Popular é uma ação afeta à área da Assistência Social, e não da Saúde, de forma que os recursos destinados à saúde pública não podem ser aplicados em ação assistencial.

Ademais, a propositura pretende determinar que todas as emendas individuais da área da saúde sejam destinadas ao Restaurante Popular, em afronta ao §9º, do art. 112 da LOM, que deve ter redação semelhante ao §9º do art. 166 da CRFB/88, senão vejamos:

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 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.

Face ao exposto, temos pela inconstitucionalidade e ilegalidade do Projeto de Lei nº 93/2023, de iniciativa parlamentar, que pretende alterar a lei que dispõe sobre a criação do Programa Restaurante Popular.

É o parecer, s.m.j.

Rafael Pereira de Sousa
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 22 de agosto de 2023.