**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA**

**P A R E C E R Nº 392/2017**

**RELATÓRIO:**

Cuida-se da **análise de constitucionalidade, juridicidade, legalidade e técnica legislativa** a **Proposta de Emenda Constitucional** **nº 006/2017**, de autoria do Senhor Deputado César Pires, que Altera o art.137, da Constituição Estadual, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica.

Em síntese, a proposta determina que as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de um inteiro e cinco décimos por cento 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, sendo sua execução obrigatória.

Ao fim, revoga integralmente o art. 136-A.

É o sucinto relatório.

A matéria constante do Projeto de Emenda à Constituição do Estado do Maranhão propõe alterar para impositivo o caráter da lei orçamentária.

Ocorre, que diante da Emenda à Constituição Federal nº 86, de 17 de março de 2015, que acrescenta os §§ 9º a 18 ao art. 166, muito além de simplesmente obrigar o Poder Executivo a honrar as provisões realizadas a título de Emendas Parlamentares, dentre os questionamentos que podem emergir, o mais atual, situa-se na aplicabilidade imediata, ou não, do orçamento impositivo aos demais entes da Federação.

Na reforma do documento político há de se observar o exame de sua constitucionalidade em dois aspectos: formal e material.

No tocante ao número de assinaturas é suficiente para a Proposta sob análise, assim, não há mácula formal no Projeto de Emenda à Constituição do Estado, vez que o Parlamento tem competência para iniciar o processo legislativo, art. 41, *in verbis*:

*“Art. 41 A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:*

***I – de um terço, no mínimo, dos membros da Assembleia Legislativa;***

*II – do Governador do Estado;*

*III – de mais da metade das Câmaras Municipais do Estado, com a manifestação de cada uma delas por maioria relativa de seus membros.”*

Desta ordem, passa-se a análise da compatibilidade material do dispositivo da PEC com a Constituição Federal e Constituição Estadual.

Ressalte-se que a Constituição Estadual elencou um rol de matérias que somente podem ser propostas pelo Chefe do Poder Executivo, *senão vejamos*:

***“Art. 43 São de iniciativa privativa do Governador do Esta­do às leis que disponham sobre:***

*I - fixação e alteração dos efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militares;*

*II - criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;*

***III*** *- organização administrativa e* ***matéria or­çamentária****;*

*IV - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;*

*V -**criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado ou órgãos equivalentes e outros órgãos da administração pública estadual. (modificada pela Emenda Constitucional 023/98).*

*Parágrafo único- A iniciativa parlamentar sobre projetos envolvendo matéria tributaria só será permitida a projetos dos quais não decorra renuncia de receita. (acrescido pela Emenda à Constituição nº 068, de 28/08/2013).”*

Com efeito, o modelo de Emendas de execução obrigatória em Emenda Constitucional e em Lei formalmente ordinária LDO - Lei de Diretrizes Orçamentária afronta, ao meu vê, ao Art. 2º, da Constituição Federal de 1988, na medida em que o modelo impositivo interfere na execução orçamentária, prerrogativa exclusiva do Executivo e, por conseguinte, afeta o princípio da separação dos poderes do Estado, que tem natureza de cláusula pétrea.

De fato, o papel do orçamento como instrumento de políticas públicas do Estado social encontra limites na sua capacidade financeira e sustentabilidade fiscal. A Lei Complementar de Finanças Públicas nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) determinou que os orçamentos devem ser elaborados e executados em atendimento às Metas Fiscais da LDO.

Portanto, é inapropriado e redundante extrair do orçamento a obrigatoriedade de execução de despesas que já tenha natureza obrigatória.

Observa-se que, as limitações ao Poder Constituinte decorrente não se confundem com as limitações ao Poder Constituinte Reformador, em especialmente, no tocante à iniciativa reservada para a Proposta de Emendas às respectivas Constituições.

O Supremo Tribunal Federal reconhece, de modo pacífico, que os Estados- Membros devem observar às regras de iniciativa do processo legislativo mesmo no processo de reforma à Constituição Estadual, em respeito ao princípio da simetria. Assim, revela-se inconstitucional, no âmbito dos Estados, a Emenda à Constituição que, versando sobre matéria de iniciativa legislativa reservada, eleva a temática à condição de norma constitucional, *senão vejamos*:

***AÇÃO DIERTA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 4154****.* ***Artigo 245 da Constituição do Estado do Paraná.*** *Vinculação de receitas obtidas judicialmente da União ao pagamento de débitos judiciais do Estado. Ofensa ao regramento constitucional dos precatórios.* ***Vício formal****.* ***Iniciativa legislativa do chefe do Poder Executivo****.* ***Vinculação orçamentária****. Confirmação da liminar. Procedência da ação. 1. O preceito atacado cria forma transversa de quebra da ordem de precedência dos precatórios ao efetivar a vinculação das receitas obtidas com indenizações ou créditos pagos ao Estado pela União ao pagamento de débitos de idêntica natureza. Não encontra amparo constitucional a previsão, porquanto seria instalada, inevitavelmente, uma ordem paralela de satisfação dos créditos, em detrimento da ordem cronológica. Impossibilidade de regramento da matéria por norma de hierarquia inferior. Precedentes. 2.****O dispositivo da Constituição do Estado do Paraná, ao efetuar vinculação de receita de caráter orçamentário, qual seja, a obtida do ente central por recebimento de indenizações ou de outros créditos, incorre em vício de natureza formal, uma vez que a***[***Carta Política***](https://eur03.safelinks.protection.outlook.com/?url=http%3A%2F%2Fwww.jusbrasil.com.br%2Flegislacao%2F155571402%2Fconstitui%25C3%25A7%25C3%25A3o-federal-constitui%25C3%25A7%25C3%25A3o-da-republica-federativa-do-brasil-1988&data=02%7C01%7Cmanetonamacedo%40hotmail.com%7C5d39c5a089fd4a75cb9908d52512f9e8%7C84df9e7fe9f640afb435aaaaaaaaaaaa%7C1%7C0%7C636455685786945076&sdata=N8P5cb7S%2BMtO4SmB5lLvY4Jk4jvjwWVPg50ZwFLuyjQ%3D&reserved=0)***exige que a iniciativa legislativa de leis com esse conteúdo seja do chefe do Poder Executivo. Precedentes.****3. Ação julgada procedente. (ADI 4154, Relator (a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 26/05/2010, DJe-110 DIVULG 17-06-2010 PUBLIC 18-06-2010 EMENT VOL-02406-02 PP-00246)*

Ademais, acerca da aplicabilidade da Emenda à Constituição Federal nº 86/2015, ou não, aos demais entes da Federação, ao nosso entendimento, não deve ser aplicada a extensão automática dos efeitos aos Estados, Municípios e Distrito Federal, que continuam detendo a capacidade, decorrente de suas auto-organizações, de implantarem, ou não os orçamentos impositivos em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, quando lhes prover, sob pena de ferir o princípio constitucional da autonomia dos entes federados, vulnerando assim, a forma federativa de Estado.

Neste aspecto a Constituição Federal de 1988, em seu art.25*, caput,* estabelece que os “Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição”.

Quando se diz que os Estados-Membros estão vinculados obrigatoriamente a determinadas normas, ditas centrais, da Constituição Federal, isso significa que algumas normas da Constituição Estadual deverão, obrigatoriamente, reproduzir determinados modelos e opções que já foram traçados pela Constituição Federal. Neste caso existem determinadas normas das Constituições Estaduais que reproduzem normas da Constituição Federal em campo de matérias que são de observância obrigatória. Normas Estaduais iguais às Federais (no plano constitucional), mas que os Estados-Membros não possuem competência para dispor de forma contrária. Isso ocorre, por exemplo, no que tange com a definição de forma de governo, sistema de governo, separação dos poderes, direitos fundamentais, vinculação a cláusulas constitucionais sensíveis.

Por outro lado, as normas de imitação, se manifestam naquelas situações em que os Estados-Membros possuem autonomia para dispor sobre determinada matéria, podendo discipliná-la da forma como bem entender, todavia, por decisão política, decide adotar o mesmo modelo adotado pela Constituição Federal. Possuem autonomia mas imitam, fazendo igual ao modelo válido para a União Federal.

Assim sendo, no âmbito da autonomia dos Estados manifesta-se aquilo que a doutrina costuma chamar de poder constituinte decorrente, ou seja, poder constituinte dos Estados-Membros, que se projetam, dentre outros aspectos, na capacidade de auto-organização.

**VOTO DO RELATOR:**

Deste modo, opina-se pela **rejeição** da **Proposta de Emenda à Constituição nº 006/2017**, em face de sua inconstitucionalidade.

É o voto.

**PARECER DA COMISSÃO:**

Os membros da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania votam, por maioria, pela **rejeição da Proposta de Emenda à Constituição nº 006/2017**, nos termos do voto do Relator, CONTRA o voto dos Senhores Deputados Antônio Pereira e Eduardo Braide.

É o parecer.

SALA DAS COMISSÕES DEPUTADO “LÉO FRANKLIM”, em 21 de novembro de 2017.

Deputado Professor Marco Aurélio – Presidente

Deputado Doutor Levi Pontes - Relator

Deputada Francisca Primo

Deputado Eduardo Braide ( Contra )

Deputado Antônio Pereira (Contra )