



**CÂMARA MUNICIPAL DE ARAGUARI
MINAS GERAIS**

CONSULTORIA JURÍDICA

PARECER Nº 210/2022

EMENDAS ao Projeto de lei n. 164/2022, que “Estima a receita e fixa a despesa do orçamento fiscal do Município de Araguari para o exercício financeiro de 2023”:

- *emenda número trinta e cinco (35), de autoria da Vereadora Eunice Maria Mendes/PSB;*
 - *emenda número trinta e seis (36), de autoria do Vereador Giulliano Sousa Rodrigues/PSB;*
 - *emenda número trinta e sete (37), de autoria do Vereador Sebastião Joaquim Vieira/PSL;*
 - *emenda número trinta e oito (38), de autoria da Vereadora Débora de Sousa Dau/PSC;*
 - *emendas números trinta e nove (39) e quarenta (40), de autoria do Vereador Leonardo Rodrigues da Silva Neto/Republicanos;*
 - *emenda número quarenta e um (41), de autoria do Vereador Rodrigo Costa Ferreira/Patriota;*
 - *emenda número quarenta e dois (42), de autoria do Vereador Wilian Marques Postigo/PL.*
-

As emendas sob análise extrapolam o limite imposto pela CF e pela Lei Orgânica do Município, ou seja, o percentual total de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo.

“O denominado orçamento impositivo prevê a obrigatoriedade do acatamento das emendas realizadas no Legislativo pelo Executivo, até o limite de 1,2% da receita corrente líquida do ano anterior (impostos e outras receitas, descontadas contribuições previdenciárias, PIS, PASEP e duplicidades).

O texto da emenda ainda prevê que metade desse percentual, 0,6%, deve ser destinado a ações e serviços de saúde, exceto despesas com pessoal e encargos.

Ou seja, o total das emendas parlamentares limita-se a 1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.”

Deve, pois ser respeitado o limite imposto pelo § 9º, do art. 166, da CF, acrescentado pela EC nº 86/15, e o § 1º, do art. 149-A, da LOM para as emendas parlamentares individuais, o qual não pode ser ultrapassado.

É o que muito bem explicou o IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal, quando questionado a respeito do tema (parecer em anexo).

É o nosso parecer,

Salvo melhor juízo.

Araguari, 24 de novembro de 2022.

Hamilton Flávio de Lima

Assessor Técnico Parlamentar - Consultoria Jurídica

Ilza Maria Naves de Resende

Advogada

P A R E C E R

Nº 3487/2018

- PL – Poder Legislativo. Emenda à LOM que instituiu o orçamento impositivo no Município. Inconstitucionalidades. Regras sobre as emendas parlamentares. Emendas ilegais ou questionáveis.

CONSULTA:

Diz uma Câmara que encontra-se em trâmite o Projeto de Lei nº 171/2018, que estima a receita e fixa a despesa do orçamento fiscal do Município para o exercício financeiro de 2019. O art. 149-A da Lei Orgânica do Município, em conformidade com a Emenda Constitucional nº 86/2015, assim dispõe:

"Art. 149-A É obrigatória a execução orçamentária e financeira da programação incluída por emendas individuais do Legislativo Municipal em Lei orçamentária anual.

§ 1º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois 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.

§ 2º A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde, previsto no parágrafo anterior, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, da Constituição Federal, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.

§ 3º As programações orçamentárias previstas no caput deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica, adotando, nestes casos as seguintes medidas:

I - até 120 (cento e vinte) dias após a publicação da lei orçamentária, o Poder Executivo enviará ao Poder Legislativo, as justificativas dos impedimentos;

II - até 30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no inciso I, deste parágrafo, o Poder Legislativo indicará ao Poder Executivo o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável;

III - até 30 de setembro ou até 30 (trinta) dias após o prazo previsto no inciso II, deste parágrafo, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei ao Poder Legislativo sobre o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável;

IV - se, até 20 de novembro ou até 30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no inciso III, deste parágrafo, o Poder Legislativo não deliberar sobre o projeto, as programações orçamentárias previstas no caput deste artigo não serão consideradas de execução obrigatória, cabendo ao Poder Executivo promover o remanejamento, nos termos previstos em lei orçamentária.

§ 4º Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 1º, deste artigo, até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

§ 5º 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, o montante

previsto no § 1º deste artigo, poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.

§ 6º Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria.

§ 7º Para fins do disposto no caput deste artigo, a execução da programação orçamentária será demonstrada em dotações orçamentárias específicas da lei orçamentária anual, preferencialmente em nível de subunidade orçamentária vinculada à secretaria municipal correspondente à despesa, para fins de apuração e seus respectivos custos e prestação de contas.

§ 8º A não execução da programação orçamentária das emendas parlamentares, previstas neste artigo, implicará em crime de responsabilidade. (Redação acrescida pela Emenda à Lei Orgânica nº 45/2018)."

Com base nesta disposição, foram apresentadas pelos Vereadores emendas individuais obedecendo o limite legal - 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, tendo sido a metade deste percentual destinado a ações e serviços públicos de saúde.

Todavia, podem ter ocorrido duas infrações ao citado art. 149-A da Lei Orgânica e à Emenda Constitucional nº 86/2015, a saber:

a) Na cota/parte destinada a "ações e serviços públicos de saúde", dois vereadores apresentaram emendas destinando recursos para o Canil Municipal e para o Fundo de Proteção Animal (anexo 1). Pergunta se é possível considerar estas duas destinações como "ações e serviços públicos de saúde".

b) Outros dois vereadores apresentaram emendas que, pelo valor e destinações especificados, extrapolam o limite imposto pela CF e pela Lei Orgânica do Município, ou seja, o percentual total de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo (anexo 2). Pergunta se o § 9º do art. 165 da Constituição Federal, repetido "ipsis litteris" pelo § 1º do art. 149-A da Lei Orgânica do Município - "As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois 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" - impõe limite às emendas a serem apresentadas por parlamentares ao Orçamento Fiscal, ou podem os mesmos apresentar emendas além deste valor, mas que não seriam impositivas, nos termos do § 11 do art. 165 da CF e do § 3º do ar. 149-A da Lei Orgânica do Município.

RESPOSTA:

No Parecer nº 2433/2018, encaminhado à Câmara consulente, foram tecidas considerações sobre o chamado orçamento impositivo, inclusive questionamentos sobre sua adoção.

Sobre a primeira dúvida apresentada, cabe dizer que a Lei nº 8.080/90, conhecida como Lei Orgânica da Saúde, dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, bem como a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes.

Assim diz:

"Art. 2º A saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício.

§ 1º O dever do Estado de garantir a saúde consiste na formulação e execução de políticas econômicas e sociais que visem à redução de riscos de doenças e de outros agravos e no

estabelecimento de condições que assegurem acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a sua promoção, proteção e recuperação.

§ 2º O dever do Estado não exclui o das pessoas, da família, das empresas e da sociedade.

Art. 3º Os níveis de saúde expressam a organização social e econômica do País, tendo a saúde como determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, a atividade física, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais.

Parágrafo único. Dizem respeito também à saúde as ações que, por força do disposto no artigo anterior, se destinam a garantir às pessoas e à coletividade condições de bem-estar físico, mental e social.

(...)

Art. 5º São objetivos do Sistema Único de Saúde SUS:

I - a identificação e divulgação dos fatores condicionantes e determinantes da saúde;

II - a formulação de política de saúde destinada a promover, nos campos econômico e social, a observância do disposto no § 1º do art. 2º desta lei;

III - a assistência às pessoas por intermédio de ações de promoção, proteção e recuperação da saúde, com a realização integrada das ações assistenciais e das atividades preventivas.

Art. 6º Estão incluídas ainda no campo de atuação do Sistema Único de Saúde (SUS):

I - a execução de ações:

a) de vigilância sanitária;

b) de vigilância epidemiológica;

c) de saúde do trabalhador; e

d) de assistência terapêutica integral, inclusive farmacêutica;

II - a participação na formulação da política e na execução de ações de saneamento básico;

III - a ordenação da formação de recursos humanos na área de saúde;

IV - a vigilância nutricional e a orientação alimentar;

V - a colaboração na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho;

VI - a formulação da política de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos e outros insumos de interesse para a saúde e a participação na sua produção;

VII - o controle e a fiscalização de serviços, produtos e substâncias de interesse para a saúde;

VIII - a fiscalização e a inspeção de alimentos, água e bebidas para consumo humano;

IX - a participação no controle e na fiscalização da produção, transporte, guarda e utilização de substâncias e produtos psicoativos, tóxicos e radioativos;

X - o incremento, em sua área de atuação, do desenvolvimento científico e tecnológico;

XI - a formulação e execução da política de sangue e seus derivados".

Conforme se pode deduzir, a saúde de que trata a Constituição Federal, na Sessão própria (arts. 196 a 200), bem como a Lei Orgânica da Saúde, o art. 149-A da Lei Orgânica Municipal e a Emenda Constitucional nº 86/2015, é a saúde de seres humanos, não a de cães, gatos e outros animais.

Quanto à segunda dúvida, o denominado orçamento impositivo prevê a obrigatoriedade do acatamento das emendas realizadas no Legislativo pelo Executivo, até o limite de 1,2% da receita corrente líquida do ano anterior (impostos e outras receitas, descontadas contribuições previdenciárias, PIS, PASEP e duplicidades).

O texto da emenda ainda prevê que metade desse percentual, 0,6%, deve ser destinado a ações e serviços de saúde, exceto despesas com pessoal e encargos.

Ou seja, o total das emendas parlamentares limita-se a 1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. Em um exemplo prático, se a receita corrente líquida apurada no período anterior foi de R\$ 90 milhões, o valor total das emendas individuais ao orçamento a aprovar limita-se a um milhão e oitenta mil reais.

As emendas ao orçamento que propõem acréscimo ou inclusão de dotações só poderão ser aprovadas se forem compatíveis com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Deverão também indicar os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesas, excluídas as que incidem em dotações de pessoal e seus encargos e serviço da dívida, no caso dos municípios (CF, art. 166, § 3º).

O § 9º, do art. 166, da CF, acrescentado pela EC nº 86/15, e o § 1º, do art. 149-A, da LOM, estabelecem um limite às emendas parlamentares individuais, que como tal, não pode ser ultrapassado. Responde-se, assim, ao questionamento feito. No orçamento não existem destinações que são impositivas e outras que não são impositivas. Todas devem ser realizadas, executadas conforme previsto, salvo alterações aprovadas por lei (CF, art. 167, VI) e a ocorrência de impedimentos (CF, art. 167, § 14 e art. 149-A, § 3º da Lei Orgânica do Município em que funciona a Câmara consultante).

Respondida a consulta, cabem as observações adiante.

Em primeiro lugar, cabe apontar que a Emenda à LOM, transcrita na consulta, sofre do vício de inconstitucionalidade. Com efeito, as alterações nas leis orgânicas devem estar em perfeita consonância com as normas da Constituição Federal e da Constituição do respectivo Estado e, assim sendo, não cabe a introdução de regras, a respeito dos orçamentos municipais, que não estejam concordes com que está dito na Constituição Federal e na do Estado a que pertence cada Município (CF, art. 29).

No caso sob análise, o art. 160, § 6º, da Constituição Estadual estabelece para as emendas parlamentares, o limite de 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. O Município não poderia, assim, adotar percentagem diferente.

Outra inconstitucionalidade é a previsão, no § 8º, do art. 149-A, da LOM, da ocorrência de crime de responsabilidade ante a não execução da programação orçamentária das emendas parlamentares. Ora, cabe privativamente à União legislar sobre Direito Penal (CF, art. 22, I), sendo certo que a Constituição Estadual não traz regra deste teor. Quanto à possibilidade de enquadramento como crime de responsabilidade contra a lei orçamentária, a teor do art. 85, V e VI da Constituição Federal, saliente-se que a tipificação prevista no item 4) do art. 10 da Lei 1.079, de 1950, que define crimes de responsabilidade, refere-se especificamente à conduta comissiva da autoridade que "infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária". Outrossim, essa Lei

destina-se especificamente ao Presidente da República aos Ministros de Estado, aos Ministros do Supremo Tribunal Federal e ao Procurador Geral da República.

Cabe aduzir que uma das emendas incluídas em documento anexado refere-se à construção de unidades policiais, o que também afronta a Constituição Federal. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida pelas polícias federais e estaduais, conforme expresso no art. 144 da Constituição Federal, cujo § 6º determina que as polícias militares, corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reservas do exército e as polícias civis subordinam-se aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. Assim, nos termos da organização político-administrativa do País e a consequente repartição de deveres, responsabilidades e atribuições, a construção de unidades policiais são de responsabilidade do Governo do Estado. Não cabe utilizar os recursos financeiros municipais em atividades e atribuições que não são suas.

Cabe dizer, por fim, que os vereadores também são responsáveis pela adequada aplicação de recursos públicos, podendo ser questionadas as emendas favorecendo escolas de samba, associações de congados, moçambiques, catupés e atividades assemelhadas. Assim é principalmente ante a evidente falta de recursos para a educação e para a saúde.

É o parecer, s.m.j.

Affonso de Aragão Peixoto Fortuna
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 23 de novembro de 2018.