

Porto Alegre, 26 de agosto de 2019.

Informação nº 1.566/2019

Interessado: Município de Três Passos/RS – Poder Executivo.
Consultente: Lucas Neckel, Secretário Municipal de Finanças
Destinatário: Prefeito Municipal.
Consultores: Júlio Cesar Fucilini Pause e Bartolomê Borba.
Ementa: Projeto de Lei das Diretrizes Orçamentárias. Analise procedida por assessoria do Poder Legislativo com recomendações de complementos e de retificações. Considerações.

Conforme expediente registrado sob nº 46.639/2019, foi solicitada manifestação desta consultoria em relação ao projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município para 2020, o qual, segundo recomendação consignada em “Orientação Técnica” de empresa que presta assessoria ao Poder Legislativo, necessita de “adequações e esclarecimentos”.

Examinada a questão, opinamos:

1. Ao que se depreende da consulta, tudo indica que, acatando sugestão exarada na “Orientação Técnica IGAM nº 31.098/2019”, o Poder Legislativo teria devolvido ao Poder Executivo o Projeto de Lei que estabelece as Diretrizes Orçamentárias de 2020, para, segundo consignado no item III do referido Informe, “realizar as devidas adequações e esclarecimentos e, assim, possa oferecer a retificação e/ou complementação do presente Projeto”. Nessa linha, a consulta entabulada já poderia ser respondida pelo enfrentamento de um único aspecto, a saber: a impossibilidade de o Poder Legislativo devolver projeto de lei ao Executivo, para a realização de “retificação e/ou complementação”, quando a Constituição da República – CR, ao disciplinar o processo legislativo (arts. 64, 65 e

66), estabelece que o projeto de lei encaminhado ao Poder Legislativo será – no parlamento – aprovado, emendado ou rejeitado, não existindo a figura da devolução, como, parece-nos, teria ocorrido.

Em idêntico sentido as disposições da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, cuja regra posta em seu art. 63 estabelece que, “Transcorridos trinta dias do recebimento de qualquer proposição em tramitação na Assembleia Legislativa, seu Presidente, a requerimento de qualquer Deputado, mandará incluí-la na ordem do dia, para ser discutida e votada, desde que com parecer da Comissão de Constituição e Justiça”, e, no art. 66, que “O projeto de lei, se aprovado, será enviado ao Governador, o qual, em aquiescendo, o sancionará”.

Dessa forma, resta claro que a “devolução” do Projeto de Lei nº 063/2019, se de fato ocorreu, não possui previsão constitucional, motivo pelo qual realizada de modo irregular, ainda que, eventualmente o Regimento Interno da Câmara contenha essa inconstitucional disposição.

2. Forçoso ponderar que, embora o consulente tenha narrado que a administração utilizou “com poucas modificações” o modelo de Projeto de Lei disponibilizado por esta Consultoria, o que se nota é que tais modificações, efetuadas por sua única e exclusiva iniciativa, acabaram por comprometer a clareza, precisão e ordem lógica das disposições normativas. Assim, entendemos pertinentes as observações consignadas na Orientação Técnica quanto à necessidade de ajustes dos seguintes dispositivos do Projeto de Lei:

a) alteração da grafia da expressão “Tributal” para “Tribunal”, constante no art. 1º, V, parágrafo único;

b) revisão da redação do art. 2º, tendo em vista a repetição da referência aos anexos já mencionados no parágrafo único do art 1º;

c) revisão dos arts. 33 a 36, tendo em vista a duplicidade de referência à Seção VI, que trata da “Transferência de Recursos para as Entidades da Administração Indireta”.

d) revisão do art. 44, a fim de fazer nele constar referência à Instrução Normativa nº 13/2018, do TCE/RS, ao invés da nº 12/2017, já revogada. A mesma providência deverá ser adotada em relação ao § 2º do art. 13.

e) alteração do exercício de referência da LDO, que equivocadamente constou como sendo 2019, no inciso II do art. 48, no art. 53 e no § 3º do art. 61.

3. Quanto aos demais aspectos, alinhavamos a seguir nossas razões quanto à improcedência dos aspectos questionados.

3.1 Quanto à possibilidade de ajuste da meta fiscal de resultado primário, na forma proposta pelos §§ 3º, 4º e 5º do art. 2º, ou seja, quando for constatada frustração de arrecadação, não enxergamos nenhuma ilegalidade. Com efeito, é sabido que a maior parte da arrecadação dos Municípios, especialmente os de pequeno e médio porte, é proveniente das chamadas transferências constitucionais (FPM., ICMS, IPVA, LC nº 87/96, IPI Exportação, ITR) as quais, a depender da política econômica adotada pelo ente tributante, no caso a União e/ou Estado, podem sofrer significativas oscilações. Por exemplo, caso a União resolva, como já ocorreu em anos anteriores, adotar medidas de incremento ao crescimento econômico mediante desoneração do IPI ou do Imposto de Renda, haverá impacto direto sobre o Fundo de Participação dos Municípios, ou seja, frustração de arrecadação. Assim, os dispositivos questionados buscam evitar que a meta de resultado primário seja afetada por tais eventos que, como visto, estão fora do campo de controle da Administração Municipal.

3.2 Não se vislumbra necessidade de revisão do art. 14, tendo em vista que de acordo com o disposto no art. 5º, III, letra "b", a única reserva de contingência que, obrigatoriamente, deve ser fixada com base na receita corrente líquida é aquela destinada ao atendimento passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos, o que efetivamente ocorreu, conforme extrai do § 1º do

art. 14 do Projeto de Lei. Para a reserva destinada à cobertura de créditos adicionais, não há tal exigência.

3.3 O § 2º do art. 16 também foi objeto de restrições. Versa sobre despesas irrelevantes, e tem a seguinte redação:

§ 2º No caso de despesas com pessoal e respectivos encargos, desde que não configurem geração de despesa obrigatória de caráter continuado, serão consideradas irrelevantes aquelas cujo montante, no exercício de 2020, em cada evento, não exceda a dez vezes o menor padrão de vencimentos.

A definição de despesa obrigatória de caráter continuado está disposta no artigo 17 da LRF, conforme segue:

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

Da leitura do citado dispositivo, pode-se afirmar que será considerado aumento de despesa tão-somente aquele “decorrente de lei, medida provisória ou ato normativo” (obrigatoriedade), que resulte na fixação de obrigação legal de execução para o ente por período **superior a dois exercícios** (continuidade). Assim, não há porque enxergar como de caráter continuado toda e qualquer geração de despesa com pessoal. Por exemplo, uma despesa de pessoal de caráter eventual, como são, no mais das vezes, as decorrentes de contratações temporárias efetuadas na forma do art. 37, IX, da Constituição da República, têm seus efeitos estendidos por períodos inferiores a dois exercícios. Nessa hipótese, não serão consideradas despesas obrigatórias de caráter continuado e, dependendo do seu enquadramento nos limites definidos pela LDO, poderão ser consideradas como de caráter irrelevante, na forma prevista pelo art. 16, § 3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, ficando dispensada a elaboração do estudo do impacto orçamentário e financeiro.

Portanto, não se pode aceitar como cediça verdade, a afirmação de que toda a geração de despesa de pessoal é considerada de caráter continuado, razão pela qual não se sustenta, sob o ponto de vista legal, sugestão de supressão do referido dispositivo do projeto de lei.

3.4. No que tange à sugestão de exclusão da expressão “acima da linha” do inciso I, § 1º do art. 21, considerando que o ano de edição da LDO para 2020 é 2019, a norma vigente para a elaboração do Anexo de Metas fiscais é a Portaria STN nº 389/2018 (9ª edição do Manual dos Demonstrativos Fiscais). Conforme expressamente consta na Portaria STN nº 286/2019, seus efeitos serão aplicados somente “a partir do exercício financeiro de 2020”. estabelecidos AA portaria STN nº 286/2019 somente ,e não a nº 286/2019. Desse modo, considerando as disposições da norma atualmente em vigor – Portaria SRN nº 389/2018 – trazemos à colação as seguintes orientações consignadas na 9ª Edição do Manual dos Demonstrativos Fiscais:

Orientação constante na página 63:

Os cálculos da meta e das projeções do resultado nominal devem observar a mesma metodologia utilizada para o cálculo do resultado nominal, disposta item 03.06.00 - Anexo 6 da Parte III - Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO. **A meta de Resultado Nominal deste demonstrativo do Anexo de Metas Fiscais deve ser elaborada conforme a metodologia acima da linha** e, quando da avaliação do exercício, deve ser comparada com o valor apurado na linha: “RESULTADO NOMINAL - Acima da Linha (XXVII) = XXIV + (XXV - XXVI)” do Anexo 6 do RREO.

Orientação constante na página 90:

Até o exercício de 2017, o resultado nominal era calculado pela diferença entre o saldo da dívida fiscal líquida em 31 de dezembro de determinado ano em relação ao apurado em 31 de dezembro do ano anterior. **A partir do exercício de 2018 (com possibilidade de adiamento para 2019), a meta do resultado**

nominal passou a ser definida e acompanhada pela metodologia acima da linha.

Pela metodologia acima da linha, o resultado nominal é obtido a partir do resultado primário por meio da soma da conta de juros (juros ativos menos juros passivos). Pela metodologia abaixo da linha, representa a diferença entre o saldo da dívida consolidada líquida em 31 de dezembro de determinado ano em relação ao apurado em 31 de dezembro do ano anterior.

E na página do mesmo manual 219:

A metodologia “**acima da linha**” apura os valores das receitas e despesas primárias, discriminadas em correntes e de capital, o **resultado primário acima da linha, a discriminação da meta de resultado primário estabelecida no Anexo de Metas Fiscais**, o saldo de exercícios anteriores, a reserva orçamentária do RPPS, os juros e encargos ativos e passivos, o **resultado nominal acima da linha, e a discriminação da meta de resultado nominal estabelecida no Anexo de Metas Fiscais, elaborado conforme esta metodologia**.

Encurtando a discussão, verifica-se que, com clareza solar, o Manual dos Demonstrativos Fiscais da STN estabelece que, no anexo de metas fiscais da LDO, tanto a meta de resultado primário como o resultado nominal devem ser estabelecidos pelo critério “acima da linha”. Portanto, totalmente improcedente a contrariedade manifestada pela empresa que assessorava o Poder Legislativo.

3.5 Quanto à suposta ausência de critérios para limitação de empenhos do Poder Legislativo, em casos de não cumprimento das metas fiscais, acreditamos ter ocorrido equívoco na observação, pois, no art. 22 do projeto de lei estão claramente definidos, para ambos os Poderes, os critérios e forma de limitação de empenhos. Vejamos:

Art. 22. Na execução do orçamento, verificado que o comportamento da receita ordinária poderá afetar o cumprimento das metas fiscais, e observado o disposto no §2º do art. 2º desta Lei, os Poderes Executivo e Legislativo, de forma proporcional às suas dotações, adotarão o mecanismo da limitação de empenhos e movimentação financeira nos montantes necessários,

observadas as respectivas fontes de recursos, nas seguintes despesas:

I – contrapartida para projetos ou atividades vinculados a recursos oriundos de fontes extraordinárias, como transferências voluntárias, operações de crédito, alienação de ativos, desde que ainda não comprometidos;

II - obras em geral, cuja fase ou etapa ainda não esteja iniciada;

III – aquisição de combustíveis e derivados, destinada à frota de veículos, exceto dos setores de educação e saúde;

IV - dotação para material de consumo e outros serviços de terceiros das diversas atividades;

V - diárias de viagem;

VI - festividades, homenagens, recepções e demais eventos da mesma natureza;

VII – despesas com publicidade institucional;

VIII - horas extras.

§ 1º Na avaliação do cumprimento das metas bimestrais de arrecadação para implementação ou não do mecanismo da limitação de empenho e movimentação financeira, será considerado ainda o resultado financeiro apurado no Balanço Patrimonial do exercício de 2019, observada a vinculação de recursos.

§ 2º Não serão objeto de limitação de empenho:

I - despesas relacionadas com vinculações constitucionais e legais, nos termos do § 2º do art. 9º da Lei Complementar nº 101/2000 e do art. 28 da Lei Complementar Federal nº 141, de 13 de janeiro de 2012;

II - as despesas com o pagamento de precatórios e sentenças judiciais de pequeno valor;

III - as despesas fixas e obrigatórias com pessoal e encargos sociais; e

IV - as despesas financiadas com recursos de Transferências Voluntárias da União e do Estado, Operações de Crédito e Alienação de bens, observado o disposto no art. 24 desta Lei.

§ 3º Na hipótese de ocorrência do disposto no *caput* deste artigo, **o Poder Executivo comunicará à Câmara Municipal** o montante que lhe caberá tornar indisponível para empenho e movimentação financeira.

§ 4º Os Chefes do Poder Executivo **e do Poder Legislativo** deverão divulgar, em ato próprio, os ajustes processados, que será discriminado, no mínimo, por unidade orçamentária.

§ 5º Ocorrendo o restabelecimento da receita prevista, a recomposição se fará obedecendo ao disposto no art. 9º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000.

§ 6º Na ocorrência de calamidade pública, reconhecida na forma da lei, serão dispensadas a obtenção dos resultados fiscais programados e a limitação de empenho enquanto perdurar essa situação, nos termos do art. 65 da Lei Complementar nº 101/2000.

Como se observa pelos grifos, tanto o “caput” do artigo acima transscrito, bem como em seus parágrafos e incisos, contemplam de forma inequívoca, para ambos os poderes, os critérios e a forma da limitação de empenhos requeridos pelo art. 9º da LRF, sem nenhuma ofensa ao princípio da harmonia entre os poderes. Não há, portanto, nenhuma correção a fazer.

3.6 Os signatários da Orientação Técnica também entendem ser necessária a exclusão do art. 26 e seu parágrafo único, em função de suposta afronta ao princípio da competência, tudo indica tratar-se de erro de interpretação dos analistas do projeto de lei. Com efeito, desnecessário recapitular que o art. 60 da Lei Federal nº 4.320/64 veda a realização da despesa sem prévio empenho sendo que sua emissão, segundo jurisprudência pacificada no âmbito do Tribunal de Contas da União, em decisão tomada em 01/03/2011, no processo TC 018.715/2005-2, deve ser prévia ou concomitante ao contrato. Vejamos:

AUDITORIA DE CONFORMIDADE. CONVÊNIOS. FALHAS FORMAIS E IRREGULARIDADES. AUDIÊNCIA DOS RESPONSÁVEIS. ACATAMENTO DE PARTE DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA E REJEIÇÃO DAS DEMAIS. MULTA AOS RESPONSÁVEIS. ALERTAS.

[...]

Cria a situação de o gestor **lançar os empenhos após a execução real da despesa**, portanto negociando na informalidade mediante contratos informais/verbais, que são reduzidos a termo a posteriori, **permitindo o mais amplo espectro de práticas ilegais e talvez com repercussões ruinosas ao erário**. Pode-se cogitar como exemplo de desvios possíveis a montagem de licitação para formalizar/documentar negócios já executados à margem do devido processo, a possibilidade de manipulação da ordem de pagamento dos créditos dos particulares, entre tantas outras possibilidades.

[...]

9.6.3. observância das fases da despesa pública, de modo que **o empenho seja prévio ou contemporâneo à contratação, consoante artigos 58 a 70 da Lei nº 4.320/1964**; (grifamos)

Portanto, não se pode aceitar que a despesa deva ser reconhecida apenas no momento da liquidação, pois o empenho feito em qualquer dia do mês que não seja prévio ao início da execução do contrato, a nosso ver, desatende o contido na legislação e ao posicionamento do referido órgão fiscalizador, caracterizando empenho posterior à realização da despesa. Esta é a razão pela qual o artigo em comento deve ser mantido no projeto de lei.

3.7. Entendem também os ilustres pareceristas que os recursos gerados a partir do cancelamento de restos a pagar de que trata o § 4º do art. 27 do Projeto de Lei, devem ser tratados como excesso de arrecadação, e não como superávit financeiro, como constou. Nesse sentido, ponderamos que nossa orientação está alinhada ao entendimento do Tribunal de Contas do Estado, conforme se extrai da apostila elaborada pela Corte de Contas, por ocasião do Evento SIAPC 2009 (página 30):

Os restos a pagar cancelados ao longo do exercício **não deverão ser contabilizados como receita orçamentária**, não integrando, dessa forma, a RCL.

Não obstante, o superávit financeiro gerado pelo cancelamento dos restos a pagar poderá ser utilizado como fonte para a abertura de créditos adicionais no exercício seguinte.

Também é relevante ponderar as disposições da 8ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, editado pela Secretaria do Tesouro Nacional:

Não devem ser reconhecidos como receita orçamentária os recursos financeiros oriundos de:

a. Superávit Financeiro – a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de créditos neles vinculadas. Portanto, trata-se de saldo financeiro e não de nova receita a ser registrada. O superávit financeiro pode ser utilizado como fonte para abertura de créditos suplementares e especiais;

b. Cancelamento de Despesas Inscritas em Restos a Pagar – consiste na baixa da obrigação constituída em exercícios

anteriores, portanto, **trata-se de restabelecimento de saldo de disponibilidade comprometida, originária de receitas arrecadadas em exercícios anteriores e não de uma nova receita a ser registrada.** O cancelamento de restos a pagar não se confunde com o recebimento de recursos provenientes do resarcimento ou da restituição de despesas pagas em exercícios anteriores que devem ser reconhecidos como receita orçamentária do exercício.

Ora, se o cancelamento de restos a pagar não deve ser reconhecido como receita orçamentária, com então considerar o seu resultado como excesso de arrecadação? Resta claro que é totalmente improcedente a sugestão de exclusão do § 4º do art. 27. O motivo alegado expressa tão somente a equivocada e desarrazoada opinião prestada para a Câmara.

3.8 Relativamente à observação de que é ilegal a previsão, no art. 31, da possibilidade de alteração, por decreto, da modalidade de aplicação da despesa entendendo que se faz necessária autorização legislativa específica, cabe observar que, atualmente, a classificação orçamentária da despesa é regulamentada pela Portaria Interministerial nº 163, de 04 de maio de 2001, e suas atualizações. No que tange ao código denominado “Modalidade de Aplicação”, segundo dispõe a referida norma, este não integra a classificação econômica da despesa, **tratando-se, apenas de informação complementar**, cuja finalidade é indicar se os recursos consignados no orçamento serão aplicados mediante transferência financeira a outras esferas de Governo, seus órgãos ou entidades, a entidades privadas sem fins lucrativos e outras instituições, ou diretamente pela unidade detentora do crédito orçamentário, ou, ainda, por outro órgão ou entidade no âmbito do mesmo nível de Governo.

Já o art. 15 da Lei Federal nº 4.320/64, ao dispor sobre a discriminação da despesa na Lei de Orçamento, estabelece a necessidade de sua especificação, no mínimo por elementos, o que foi observado na redação do art. 7º do Projeto de Lei.

Aqui observa-se uma certa contradição no Informe ofertado a Câmara (Orientação Técnica IGAM nº 31.098/2019). Na página 2 assim consta:

A redação do art. 7º promove o detalhamento do orçamento até o nível de “elemento de despesa”. Todavia, para cumprimento da Lei e ao mesmo tempo o município dispor de uma pela orçamentária **menos burocrática e mais flexível** seria aconselhável que a lei orçamentária fosse apresentada até o nível de modalidade de aplicação, e por Decreto, depois de aprovada a Lei, nos termos da Lei nº 4.320, de 1964, até elementos e desdobramentos.”

Já no sexto parágrafo da página 5, onde ataca a possibilidade de alteração da modalidade de aplicação, afirma:

O art. 31 autoriza o Executivo a modificar, por decreto, a modalidade de aplicação da despesa autorizada no orçamento. Todavia, não é uma previsão possível, por para tal nível deverá sempre ser solicitada autorização ao Legislativo para abertura de créditos adicionais quando seja necessário criar, suplementar ou reduzir valores nas modalidades.

Assim, a única conclusão a que se pode chegar, é que a análise meticulosa do projeto de lei feita para o Poder Legislativo intenta tão somente incitar uma discussão estéril, com prejuízo ao andamento do processo de formação da LDO, sem nenhum resultado prático. No caso, ora pende-se para a possibilidade de elaboração de uma “peça orçamentária menos burocrática”, sugerindo-se, inclusive, o atropelo do art. 15 da Lei Federal nº 4.320/64, a fim de que a despesa possa ser discriminada somente até o nível de modalidade de aplicação. Porém, mais adiante, os escreventes abandonam a sugestão anterior, para torná-la “mais burocrático”, pois entendem que a modalidade de aplicação da despesa, que, pelas normas em vigor, é apenas uma informação complementar, não pode ser alterada na forma em que é proposta. Qual é, afinal, a orientação correta?

Encurtando a discussão, não vislumbramos nenhuma ilegalidade quanto à possibilidade de alteração, via decreto, da modalidade de aplicação da despesa, pois, repisando (§ 1º do art. 3º da Portaria STN/SOF nº

163/2001), tal código não integra a classificação da despesa, tratando-se, apenas, de informação complementar e, por outro lado, o art. 7º do projeto de lei – que não deverá ter sua redação alterada – já prevê, de forma cristalina, que, no orçamento, a despesa será discriminada por elementos de despesa . O art. 31, não, dispõe de forma diversa. Portanto, não se sustenta a suposta ilegalidade do procedimento previsto, vez que perfeitamente amoldado ao ordenamento legal vigente, tratando o referido dispositivo apenas da forma e condições sob as quais referidas alterações poderão ser efetuadas no âmbito do Município.

3.9 O art. 46 também é objeto de ressalva. A suposta incompatibilidade assinalada gira em torno do nível de precisão exigida para a autorização específica que a LDO deve conter para quaisquer dos atos relativos ao aumento das despesas com pessoal. É dito que a contrariedade estaria no art. 169, § 1º, inciso II, da Constituição Federal, bem como no art. 154 da Constituição Estadual, que exigiriam autorização específica para os atos relativos ao aumento de pessoal previstos no projeto de lei. Na realidade, não existe, ainda, um entendimento unânime sobre essa matéria. Para alguns, autorização específica é a mera previsão da possibilidade dos atos preconizados. Para outros, a LDO deveria prever os cargos, seu número, assim como quantificar outras despesas que poderão ser criadas no exercício a que se refere a LDO. De notar, nesse sentido, que nem mesmo a jurisprudência do STF assinalada pelos signatários da Orientação Técnica IGAM nº 31.098/2019 determina que as informações devam descer a tal detalhamento.

A nosso ver, o projeto não está em desconformidade com a Constituição e Lei de Responsabilidade Fiscal, e tampouco com a jurisprudência predominante, eis que o artigo em testilha estabelece claramente as condições tanto para a criação de cargos, quanto para a alteração da estrutura de carreira, assim como para admissões, concessão de vantagens e aumento da remuneração. A prática de tais atos está expressamente prevista nos incisos I, II, III e IV do art. 56, vinculando-as, implicitamente, ao disposto no art. 169, § 1º, da Constituição Federal,

e condicionando-os à prévia estimativa de do impacto orçamentário e financeiro bem como à declaração do ordenador da despesa. Estas são, pois, as diretrizes a serem observadas que, em nosso entendimento, suprem a necessidade da “autorização específica” a que se refere o § 1º do art. 169 da Constituição de República.

3.10 Respeitante ao Capítulo IX do Projeto de Lei, que estabelece diretrizes para a apresentação e execução das emendas individuais à Lei de Orçamento, que forem aprovadas de acordo com as regras da Emenda Constitucional nº 86/2015 (orçamento impositivo), importa referir que o § 11 do art. 166 da CR, ao dispor sobre a execução obrigatória das emendas, condiciona a eficácia de tal comando a critérios de execução equitativa programação “definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165”. Desse modo, poder-se-ia afirmar que os dispositivos introduzidos pela EC nº 86/2015 não possuem eficácia plena, pois, necessitam de lei complementar à Constituição, ainda não editada, e não de emenda à Lei Orgânica, para que tenham efeitos concretos.

Em que pese tal constatação, a Orientação Técnica assinala que a matéria foi recepcionada pela Lei Orgânica do Município, nos seguintes termos:

Art. 120-A [...]

§ 6º 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.

§ 7º 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 da Constituição Federal, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.

§ 8º É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 6º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) 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.

§ 9º As programações orçamentárias previstas no § 8º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.

§ 10 Quando o Município for o destinatário de transferências obrigatórias da União, para a execução de programação de emendas parlamentares, estas não integrarão a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 169 da Constituição Federal.

§ 11 No caso de impedimento de ordem técnica, no empenho de despesa que integre a programação, na forma do § 8º deste artigo, serão adotadas 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 do impedimento;

II - até 30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no inciso I, 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, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei 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, o Poder Legislativo não deliberar sobre o projeto, o remanejamento será implementado por ato do Poder Executivo, nos termos previstos na lei orçamentária.

§ 12 Após o prazo previsto no inciso IV do § 11, as programações orçamentárias previstas no § 8º não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos justificados na notificação prevista no inciso I do § 11.

§ 13 Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 8º deste artigo, até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

§ 14 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 § 8º deste artigo poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.

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

Com efeito, os dispositivos acrescentados à Lei Orgânica do Município apenas repetem o que já consta na Constituição Federal, estabelecendo-se uma espécie de vinculação de receitas para gastos com emendas parlamentares individuais no percentual de até 1,2% da receita corrente líquida prevista no Projeto de Lei Orçamentária enviado pelo Executivo ao Legislativo, sendo que metade desse percentual (0,6%) deverá destinar-se a ações e serviços públicos de saúde, inclusive para custeio, sendo vedado seu uso para pagamento de despesas com pessoal ou encargos sociais.

Esse percentual de 1,2% será executado de forma equitativa, assim entendendo-se a igual e imensoal divisão de recursos entre todas as emendas parlamentares, independentemente da autoria. No entanto, para fins de execução (empenho), ao invés da receita prevista, a base de cálculo que será adotada será a receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

Conforme consta no § 9º d art. 120-A da Lei Orgânica do Município, a obrigatoriedade da execução orçamentária das emendas parlamentares individuais somente cessará quando ocorrer impedimento de ordem técnica , devendo tal impedimento ser entendido como obstáculo que impeça a realização do empenho da despesa. Nesse sentido, impende observar que com o advento da Emenda Constitucional nº 100/2019, foram revogados os dispositivos constitucionais que haviam sido inseridos pela EC nº 86/2015, relacionados ao cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos de ordem técnica. Em síntese, conforme nova redação dada ao § 14 do art. 166, o assunto passa a ser tratado anualmente na LDO permitindo, em certa medida, uma maior autonomia aos entes

federados para estabelecer critérios próprios acerca de tais impedimentos bem como os demais procedimentos necessários à viabilização da execução das emendas individuais.

É nesse sentido que, sem contrariar as regras estabelecidas pela Lei Orgânica do Município, mas objetivando detalhar o que deve ser entendimento como impedimento de ordem técnica, bem como evitar que o Legislativo, com a aprovação das suas emendas, venha a desfigurar o Projeto de Lei elaborado pelo Executivo, foram estabelecidas as diretrizes constantes no Capítulo IX do Projeto de Lei, razão pela qual não se vislumbra a necessidade de extirpá-lo da LDO,. Em resumo, apenas foram estabelecidas diretrizes – não detalhadas pela Lei Orgânica – para que as Emendas Individuais possam ser aprovadas pelo Legislativo e empenhadas pelo Executivo.

3.11 Com relação à realização de audiência pública, entendemos que é necessária para fins de cumprimento do princípio da transparência, previsto no art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Da documentação apensada, não há como afirmar que a Administração Municipal realizou audiência pública para a apresentação da proposta de LDO. Portanto, para que seja comprovada a realização do procedimento, bastará apenas que o Poder Executivo encaminhe ao Legislativo (se já não o fez) cópia da ata (ou documento equivalente) que comprove a realização do evento que, em outras palavras, garantiu a participação popular no processo de planejamento. No mesmo sentido recomenda-se comprovar a participação dos Conselhos Municipais, especialmente os da Saúde, Assistência Social, Fundeb e Conselho Tutelar na definição das metas e prioridades.

4. Quanto às demais observações, não abordadas especificamente nesta informação, entendemos tratar-se de meras sugestões, e não de incorreções, não existindo, em nosso entendimento, nenhuma impropriedade e nem confusão conceitual nos dispositivos analisados, de sorte que não há razões



sequer para atacá-los. Não passam de uma questão de gosto, provavelmente dos autores da Orientação Técnica IGAM nº 31.098/2019. Esta é a diferença. São questões de conveniência, mas não de legalidade.

5. Estes, enfim, são os esclarecimentos que julgamos pertinentes para contra-arrazoar os pontos do Projeto de Lei que, segundo a assessoria da Câmara, estariam em conflito com as normas em vigor, de sorte que, salvo as recomendações colocadas nos itens 2 e 3.11desta Informação, a proposta está em condições de ser apreciada pelo Poder Legislativo, pois não há nele vício de ordem constitucional ou infraconstitucional que o macule.

São as informações.



Julio Cesar Fucilini Pause
OAB/RS nº 47.013



Bartolomé Borba
OAB/RS 2.392