



Câmara Municipal de Caçapava

Cidade Simpatia - Estado de São Paulo

07

PARECER DA PROCURADORIA JURÍDICA AO PROJETO DE EMENDA A LEI ORGÂNICA Nº 02/2017.

Autor: Vereador Jean Carlo de Oliveira Romão

EMENTA

Acolhimento do orçamento impositivo pelo município. Ilegalidade e Inconstitucionalidade.

Trata-se de Projeto de Emenda à Lei Orgânica nº 02/2017, de autoria do Ilustríssimo Senhor Vereador Jean Carlo de Oliveira Romão, que “Acrescenta o artigo 150-A na Lei Orgânica do Município de Caçapava, instituindo o Orçamento Impositivo.”

Apresenta-se justificativa às fls. 05.

Com o devido repeito, esta Procuradoria entende que o Comunicado SDG n. 018/2015 foi precipitada, pois logo que promulgada a EC nº 86/2015 O TCESP já o expediu.

O orçamento já é uma peça impositiva, pois ao serem fixadas todas as despesas, e uma vez autorizadas pelo Poder Legislativo ao Poder Executivo só resta cumprir, sob pena de responsabilização.

A Emenda Constitucional n. 86/2015 não deixou claro em seu texto acerca de sua extensão aos demais entes federados.

Considerando que a modificação trazida pela EC n. 86/2015 não é norma de repetição obrigatória aos Estados, e por não constar na Constituição do Estado de São Paulo tal determinação, entendo que o projeto em tela não merece prosperar.

Ademais, é bem polêmica a Emenda Constitucional, o trecho do artigo publicado na Revista Conjur em 24 de março de 2015, Às 8h00 , escrito por Fernando Facury Scaff é advogado e sócio do escritório



Câmara Municipal de Caçapava

Cidade Simpatia - Estado de São Paulo

08
J

Silveira, Athias, Soriano de Melo, Guimarães, Pinheiro & Scaff – Advogados; é professor da Universidade de São Paulo e livre docente em Direito pela mesma Universidade, resume bem o conteúdo dessa emenda:

O fato é que foi criada pela EC 86 — além dessa vinculação para a saúde — um modelo de *Orçamento impositivo à brasileira*, onde apenas as dotações orçamentárias para emendas parlamentares se tornaram impositivas, mas o restante permanece ao bel prazer de quem tem *tinta na caneta*, ou seja, o Poder Executivo, o que bem demonstra a permanência do modelo de *presidencialismo imperial* vigente no Brasil. (<http://www.conjur.com.br/2015-mar-24/contas-vista-surge-orcamento-impositivo-brasileira-ec-86?imprimir=1>, consulta em 07.08.2017, às 13:38)

Considerando a ADI 5595 em trâmite no STF acredito ser precipitada a alteração na LOM.

Essa Procuradoria acompanha o Parecer do IBAM nº 2552/2017, documento anexo.

No tocante ao enfoque político este deverá ser realizado pelos nobres Edis.

Desta feita, considerando os substratos fáticos e jurídicos constantes deste processo, o parecer jurídico, o qual é apenas **opinativo**, não vinculando os vereadores à sua motivação ou conclusão, é pela ilegalidade e inconstitucionalidade do projeto.

Este projeto deve ser submetido às **Comissões de Justiça e Redação e Finanças e Orçamento**, conforme artigo 62 e seguintes do regimento Interno desta Casa.

É o Parecer, s.m.j.

Caçapava, 07 de agosto de 2017.

Luciana Aparecida dos Santos



instituto brasileiro de
administração municipal

09
3

PARECER

Nº 2552/2017¹

- PL – Poder Legislativo. Adoção do chamado “orçamento impositivo”. Inviabilidade.

CONSULTA:

Consulta uma Câmara sobre o Projeto de Emenda à Lei Orgânica que cria o orçamento impositivo.

RESPOSTA:

Os parlamentares federais, como se encontravam impedidos de criar ações e programas de Governo, o que exorbitava de suas funções, criaram uma regra esdrúxula, chamada de orçamento impositivo. Através desse mecanismo determinam a aplicação de parte das verbas orçamentárias para atender a interesses locais, de grupos ou eventualmente pessoais. A prática já era utilizada através de acordos políticos entre os poderes Executivo e Legislativo. O que o orçamento impositivo explicitou é que as verbas das ditas emendas sejam liberadas efetivamente e em tempo hábil, ao invés de não serem entregues ou de serem parcialmente ou em parcelas. Mais recentemente, a liberação de tais verbas foi utilizada, segundo noticiado pela imprensa, para a obtenção de votos de parlamentares contra o relatório que recomendava o acolhimento de denúncia da prática de crime pelo Presidente da República. Ao depois, a liberação de verbas do orçamento impositivo foi utilizada não para ações de interesse público, mas para permitir que os votos dos deputados fossem dirigidos ao acolhimento do relatório que afasta o prosseguimento da mesma denúncia. Sem entrar no mérito da denúncia e seu prosseguimento ou não, o fato é que verbas orçamentárias tiveram uso exclusivamente político e que, em acréscimo, aumentam o déficit do orçamento federal. Ainda que a nova regra constitucional,

¹PARECER SOLICITADO POR LUCIANA APARECIDA DOS SANTOS, PROCURADORIA JURÍDICA - CÂMARA MUNICIPAL (CAÇAPAVA-SP)

10
3

passível de cópia pelos legislativos estaduais e municipais, possa ser considerada legal, é, na verdade, imoral.

A respeito, argumenta Hely Lopes Meirelles que o agente público, "como ser humano dotado da capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o honesto do desonesto. E, ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético da sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto. Por considerações de Direito e de moral, o ato administrativo não terá que obedecer somente à lei jurídica, mas também à lei ética da própria instituição, porque nem tudo que é legal é honesto..." (In Direito Administrativo Brasileiro, São Paulo: Malheiros Editores, 1999, p.83).

Quando o Projeto de Emenda à Constituição Federal, tratando dessa matéria, ainda se encontrava em discussão, o IBAM assim se pronunciou no Parecer nº 1611/2014, ao ser indagado sobre sua adoção pelos municípios:

"O primeiro dos princípios a que deve obediência o Poder Público é o da legalidade. É o seguinte o ensinamento de Hely Lopes Meirelles a respeito:

A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. A eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei.

.....
As leis administrativas são, normalmente, de ordem pública e seus preceitos não podem ser descumpridos, nem mesmo por acordo ou vontade conjunta de seus aplicadores e destinatários, uma vez que contêm verdadeiros poderes-deveres,



11
3

irrelegáveis pelos agentes públicos`. (In Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros Editores, SP, 1992, p. 82-83).

Ora, o orçamento é uma lei e, como tal, de cumprimento obrigatório. Se está ali determinado que o Município concederá subvenções sociais, por exemplo, em montantes especificados, a entidades determinadas, não pode o Administrador negar-se a proceder aos repasses inscritos na lei, sob pena de praticar ilegalidade.

Despesas outras não podem deixar de ser realizadas, tais como as do pessoal ativo e inativo, amortização de empréstimos, aplicações obrigatórias mínimas em educação e saúde.

A Administração, entretanto, não pode ficar tolhida em sua ação, em face das circunstâncias que ocorrem ao longo do exercício. Assim sendo e conforme determina o art. 7º da Lei 4.320/64, a Lei de Orçamento pode conter autorização ao Executivo para: "I - Abrir créditos suplementares até determinada importância, obedecidas as disposições do artigo 43; e II - Realizar em qualquer mês do exercício financeiro operações de crédito por antecipação da receita, para atender a insuficiências de caixa".

Constituem os dispositivos mencionados exceções à regra do artigo 165, § 8º, da CF, que veda a inclusão, no orçamento, de matéria estranha à previsão da receita e à fixação da despesa, ressalvada a autorização para a abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação da receita, nos termos da lei.

Em princípio, pois, é de se entender que o orçamento é, por natureza, impositivo.

A alteração constitucional constante da EC 86/15 não resolve os problemas que envolvem a elaboração e execução dos orçamentos e não é capaz de mudar hábitos, de impor a prática de atos de inteira proibidade,

12
3

de responsabilidade política e social e de atendimento aos interesses públicos.

Cabe assinalar que a Procuradoria-Geral da República ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 5595), com pedido de liminar, questionando no Supremo Tribunal Federal (STF) dispositivos da Emenda Constitucional (EC) 86/2015, a denominada "Emenda do Orçamento Impositivo". Segundo a ação, a norma implicará redução drástica no orçamento da saúde, o que violaria diversos preceitos constitucionais.

De acordo com a ADI, os artigos 2º e 3º da emenda reduzem progressivamente o financiamento federal para ações e serviços públicos de saúde (ASPS), e nele incluem parcela decorrente de participação no resultado e a compensação financeira devidos pela exploração de petróleo e gás natural (artigo 20, parágrafo 1º, da Constituição Federal). Segundo o Procurador Geral da República, essas alterações são intensamente prejudiciais ao financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS), em violação aos direitos à vida e à saúde e aos princípios da vedação de retrocesso social e da proporcionalidade e em descumprimento do dever de progressividade na concretização dos direitos sociais, assumido pelo Brasil em tratados internacionais.

Ele sustenta que o patamar mínimo de financiamento da saúde pela União foi definido pela EC 29/2000, que inseriu o parágrafo 2º ao artigo 198 da Constituição. Este preceito foi regulamentado pela Lei Complementar (LC) nº 141/2012, que fixou os valores a serem aplicados pela União no SUS e, segundo o Procurador Geral, impede retrocessos no montante anual de recursos investidos na saúde. "Mesmo em cenário econômico negativo, deve-se preservar o montante de aplicação de recursos mínimos pela União relativos ao exercício anterior", argumenta, trazendo elementos que demonstram o decréscimo no financiamento do SUS com a adoção dos critérios previstos na emenda.

Por fim, alega que, antes da EC 86/2015, os recursos oriundos da exploração de petróleo e gás natural eram fontes adicionais de custeio da saúde, mas com a mudança, passaram a ser contabilizados no mínimo



instituto brasileiro de
administração municipal

13
3

constitucional de gasto da União. Assim, pede a concessão de liminar para suspender os dispositivos questionados e, no mérito, a declaração de sua inconstitucionalidade. (Texto extraído de notícia publicada pelo STF em 28/09/2016, sob o título "ADI questiona dispositivos da emenda do orçamento impositivo que tratam da saúde").

Cabe, no mais, dizer que alterações nas leis orgânicas devem estar em perfeita consonância com as normas constitucionais 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).

Desse modo, afora as questões de fundo já apontadas, ocorre inviabilidade de adoção do orçamento impositivo no âmbito do Município em que funciona a Câmara consulente, por ausência de previsão a respeito na Constituição do Estado-membro que integra.

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, 04 de agosto de 2017.