

CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

EXMO. SR. PRESIDENTE

PL 74/2020

A autoria da presente Proposição é da Sra. Prefeita Municipal.

Trata-se de Projeto de Lei que “*Autoriza o Poder Executivo a utilizar todas as emendas impositivas do Orçamento 2020 em decorrência do estado de calamidade declarado pelo Decreto nº 25.663, de 21 de março de 2020, e dá outras providências*”, havendo **solicitação de urgência** na sua tramitação (art. 44, § 1º, da Lei Orgânica Municipal)

De plano, destaca-se que este Projeto de Lei encontra respaldo em nosso ordenamento jurídico, com base nos fundamentos que se seguem:

Constata-se que este PL visa autorizar o remanejamento, transposição e transferências dos valores referentes às emendas impositivas da LOA 2020 (Lei 12.160, de 26 de dezembro de 2019), para fins de combate ao COVID-19, em razão do estado de calamidade pública.

Juridicamente, as Emendas Impositivas são previstas pela Constituição Federal:

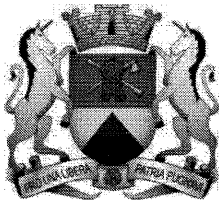
Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

(...)

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

§ 10. 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 I do § 2º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º 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



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

§ 12. A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito) (Vide) (Vide)

§ 13. As programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito)

§ 14. Para fins de cumprimento do disposto nos §§ 11 e 12 deste artigo, os órgãos de execução deverão observar, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos das programações e demais procedimentos necessários à viabilização da execução dos respectivos montantes. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito)

§ 15. (Revogado)

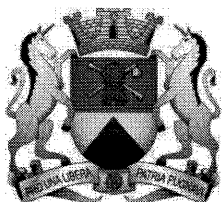
§ 16. Quando a transferência obrigatória da União para a execução da programação prevista nos §§ 11 e 12 deste artigo for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independerá da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 169. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito)

§ 17. Os restos a pagar provenientes das programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, para as programações das emendas individuais, e até o limite de 0,5% (cinco décimos por cento), para as programações das emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito)

§ 18. 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, os montantes previstos nos §§ 11 e 12 deste artigo poderão ser reduzidos em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito)

§ 19. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que observe critérios objetivos e imparciais e que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito)

§ 20. As programações de que trata o § 12 deste artigo, quando versarem sobre o início de investimentos com duração de mais de 1 (um) exercício financeiro ou cuja execução já tenha sido iniciada, deverão ser objeto de emenda pela mesma bancada estadual, a cada exercício, até a conclusão da obra ou do empreendimento. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito)



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Nota-se que a Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015 instituiu o “Orçamento Impositivo” na Carta Maior, razão pela qual, simetricamente, a ELOM nº 42, de 13 de agosto de 2015, alterando a Lei Orgânica, também previu o instituto no Município:

Art. 92-A. É obrigatória a execução orçamentária e financeira da programação incluída por emendas individuais do Legislativo Municipal em Lei Orçamentária Anual. (Acrescido pela ELOM nº 42, de 13 de agosto de 2015)

§ 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 realizada no exercício anterior, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. (Acrescido pela ELOM nº 42, de 13 de agosto de 2015)

§ 2º As programações orçamentárias previstas no caput deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos estritamente de ordem técnica, nestes casos, serão adotadas as seguintes medidas: (Acrescido pela ELOM nº 42, de 13 de agosto de 2015)

I - até 120 (cento e vinte) dias após a publicação da lei orçamentária, o Poder Executivo enviará ao Poder Legislativo as justificativas do impedimento; (Acrescido pela ELOM nº 42, de 13 de agosto de 2015)

II - até 30 (trinta) dias após o término do prazo previstos no inciso I deste parágrafo, o Poder Legislativo indicará ao Poder Executivo o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável; (Acrescido pela ELOM nº 42, de 13 de agosto de 2015)

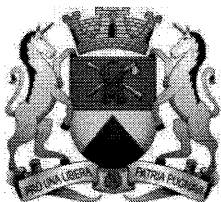
III - até 30 de setembro, ou até trinta dias após o prazo previsto no inciso II, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei ao Legislativo Municipal sobre o remanejamento da programação prevista inicialmente cujo impedimento seja insuperável; e (Acrescido pela ELOM nº 42, de 13 de agosto de 2015)

IV - se, até 20 de novembro, ou até trinta dias após o término do prazo previsto no inciso III, o Legislativo Municipal não deliberar sobre o projeto, o remanejamento será implementado por ato do Poder Executivo, nos termos previsto na lei orçamentária. (Acrescido pela ELOM nº 42, de 13 de agosto de 2015)

§ 3º Após o prazo previsto no inciso IV do §2º, as programações orçamentárias previstas no §1º deste artigo não serão consideradas de execução obrigatória nos casos dos impedimentos justificados na notificação prevista no inciso I do §2º deste artigo. (Acrescido pela ELOM nº 42, de 13 de agosto de 2015)

§ 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. (Acrescido pela ELOM nº 42, de 13 de agosto de 2015)

§ 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. (Acrescido pela ELOM nº 42, de 13 de agosto de 2015)



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

§ 6º Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independente da autoria. (Acrescido pela ELOM nº 42, de 13 de agosto de 2015)

No **aspecto formal**, como visto acima, tanto Constituição Federal, quanto Lei Orgânica conferem ao **Executivo a competência para fixação do orçamento**, uma vez que este é o Gestor Político dos gastos públicos, sendo que, no entanto, **é garantido ao Legislativo o Poder de emendar a lei orçamentária, através das Emendas Impositivas**, pelas quais os parlamentares podem determinar a alocação de **1,2%** dos valores, conforme o art. 166 § 9º, da CF; e art. 92-A, § 1º, da LOM.

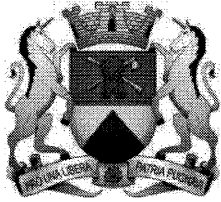
Por seguinte, destaca-se que o orçamento no Direito Brasileiro, é, como regra, meramente autorizativo. Destaca Tathiane Piscitelli:

No Brasil, o orçamento é, via de regra, autorizativo e não impositivo. Deste modo, o que se tem é mera previsão de gastos, que serão realizados de acordo com a disponibilidade das receitas arrecadadas no exercício. **A previsão de uma dada despesa não necessariamente implica sua realização, já que o Poder Executivo tem a discricionariedade de ajustar os gastos públicos diante das necessidades que se realizam ao longo do exercício.**

[PISCITELLI, Tathiane. Direito financeiro. 6ª ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: MÉTODO, 2018. Versão Eletrônica, pdf. 39].

A doutrina do direito financeiro defende que **em grande parte, o orçamento no Brasil é de fato AUTORIZATIVO, e não IMPOSITIVO**, isso porque **mesmo no chamado “Orçamento Impositivo”, através das emendas parlamentares limitadas a 1,2% da RCL do ano anterior, AINDA ASSIM elas podem não ser cumpridas, no caso de impedimentos de ordem técnica**, por exemplo.

Soma-se a esse cenário excepcional causado pelo COVID-19, definido como “Pandemia” pela Organização Mundial de Saúde, que inúmeras normatizações retratam o cenário jurídico da questão, de **estado de calamidade pública, conforme o Decreto Legislativo Federal nº 6, de 20 de março de 2020, o Decreto Estadual nº 64.881, de 22 de março de 2020 (Quarentena no Estado de SP); e o Decreto Municipal nº 25.663, de 21 de**



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

março de 2020 (Estado de Calamidade Pública Municipal), que fundamenta a situação de fato emergencial, que demanda a implantação do benefício.

Tendo em vista tamanha excepcionalidade de saúde pública, o **Supremo Tribunal Federal**, na **ADI 6341-DF**, em liminar *ad referendum*, conferiu autonomia para os Municípios no que diz respeito às ações tomadas no combate ao COVID-19, o que engloba todas as ações possíveis na seara financeira e orçamentária:

SAÚDE – CRISE – CORONAVÍRUS – MEDIDA PROVISÓRIA – PROVIDÊNCIAS – LEGITIMAÇÃO CONCORRENTE. Surgem atendidos os requisitos de urgência e necessidade, no que medida provisória dispõe sobre providências no campo da saúde pública nacional, **sem prejuízo da legitimação concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.**

[BRASIL. STF. MC ADI 6341-DF. Rel. Min. Marco Aurélio. Brasília-DF, 24 de março de 2020].

O que a decisão acima mostra, é que a **competência concorrente no que diz respeito às ações de saúde pública** (art. 23, II, da CF), **possibilita ao Município a rápida atuação e decisões políticas sobre o tema**, atendendo à urgência que o demanda, sem aguardar decisões do Governo Federal.

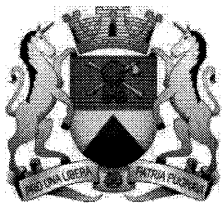
Tendo em vista a situação excepcional, que até a Corte Superior no Brasil tem referendado ações políticas municipais, em caráter de urgência, para fins de combate ao COVID-19, **especialmente na seara financeira e orçamentária**, é que surge este PL, solicitando autorização legislativa para utilização dos valores previstos como Emendas Impositivas.

Por se tratar de notório cenário de calamidade pública, o art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal dispensa a observância de algumas restrições normalmente impostas:

LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000

Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70;



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9o.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no caput no caso de estado de defesa ou de sítio, decretado na forma da Constituição.

Neste ponto, o Supremo Tribunal Federal também **determinou o excepcional afastamento da incidência dos artigos 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal**, expondo que *“não conflita com a prudência fiscal e o equilíbrio orçamentário consagrados pela LRF, a proteção à vida, à saúde e a subsistência de todos os brasileiros, com medidas protetivas aos empregados e empregadores, que estão em absoluta consonância com o princípio da razoabilidade”*. [STF. MC na ADI 6357-DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes. Julg. em 29 de março de 2020].

Por seguinte, em que pese não exista um tratamento legislativo próprio para transferência das Emendas Impositivas para uso excepcional, nota-se que **a regra geral de autorização legislativa está sendo observada**. Diz a Constituição Federal:

Art. 167. São vedados:

(...)

VI - A **transposição**, o **remanejamento** ou a **transferência de recursos de uma categoria de programação para outra** ou de um órgão para outro, **sem prévia autorização legislativa**;

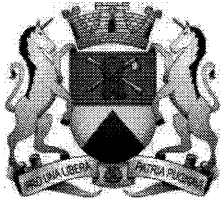
(...)

VIII - a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º;

Na doutrina, ensina Harrison Leite:

Os termos remanejamento, transposição e transferência foram utilizados pelo constituinte de 1988 em substituição à expressão "estorno de verba", utilizada em Constituições anteriores para indicar a mesma vedação. Com esta regra, **veda-se a realocação de recursos orçamentários de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro o que, para ocorrer, sempre depende de autorização a ser consignada por meio de lei específica**.

[LEITE, Harrison. *Manual de Direito Financeiro*. 5ª ed. rev. ampl. e atual. - Salvador: JusPODIVM, 2016, p. 112].



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

No **aspecto material**, as intenções da destinação orçamentária são a **saúde e a assistência social**, direitos sociais previstos no art. 6º da Constituição Federal:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a **saúde**, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a **assistência aos desamparados**, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)

Na doutrina, têm-se que os direitos sociais do art. 6º da Constituição Federal, são os chamados direitos fundamentais de 2ª (segunda) dimensão, que **exigem uma prestação positiva, isto é, ativa do Estado**, na realização de ações públicas aos cidadãos [NOVELINO, Marcelo. *Direito Constitucional. São Paulo: Editora Método, 2009, 3º ed., 362/364*].

Dispõe ainda, a Lei Orgânica, que é dever do Poder Público assegurar políticas sociais e econômicas que visem à eliminação do risco de doenças, como é a COVID-19:

Art. 129. A saúde é direito de todos os munícipes e dever do Poder Público, assegurada mediante políticas sociais e econômicas que visem à eliminação do risco de doenças e outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação.

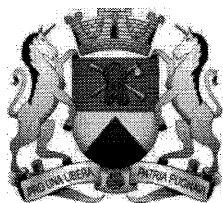
Por último, sobre outros entes federativos que tem utilizado os recursos das emendas impositivas, como redirecionamento para fins de combate ao COVID-19, Municípios como Resende-RJ¹, Cubatão-SP², Manaus-AM³, e a própria União:

O reconhecimento do estado de calamidade pública no País em decorrência da pandemia de coronavírus permitiu ao **governo autorizar nesta sexta-feira (20) a**

¹ Prefeitura de Resende. Emendas impositivas ao orçamento serão usadas no combate ao coronavírus. Disponível em <<http://resende.rj.gov.br/noticias/emendas-impositivas-ao-orcamento-serao-usadas-no-combate-ao-coronavirus>>. Acesso em 13/04/2020.

² Câmara Municipal de Cubatão. Câmara destina R\$ 2 milhões para o combate ao coronavírus em Cubatão. Disponível <<https://www.cubatao.sp.leg.br/institucional/noticias/camara-destina-r-3-6-milhoes-para-o-combate-ao-coronavirus-em-cubatao>>. Acesso em 13/04/2020.

³ Fato Amazônico. CMM trabalha para destinar R\$ 20 milhões de emendas impositivas para ações de combate ao coronavírus. Disponível em <<https://www.fatoamazonico.com/cmm-trabalha-para-destinar-r-20-milhoes-de-emendas-impositivas-para-acoes-de-combate-ao-coronavirus/>>. Acesso em 13/04/2020.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

liberação do montante integral de emendas parlamentares impositivas individuais e de bancada estadual. Com isso, deputados e senadores poderão alterar a prioridade na destinação dos recursos, priorizando o combate ao Covid-19.

[Câmara dos Deputados. *Parlamentares poderão redirecionar até R\$ 8 bi no Orçamento para combate ao coronavírus*. Publicado em 20/03/2020, Agência de Notícias. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/noticias/647165-parlamentares-podem-direcionar-ate-r-8-bi-no-orcamento-para-combate-ao-coronavirus/>>. Acesso em 13/04/2020]

Portanto, a justificativa exposta; a situação de fato; os Decretos de calamidade pública em todas as esferas federativas; a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Constituição Federal e Lei Orgânica; e, por fim, a recente decisão monocrática do STF, relativizando diretrizes financeiras com base na razoabilidade, em prol da máxima agilidade nas ações de combate ao COVID-19, confirmam a legalidade da proposição.

Salienta-se ainda, que o Executivo solicitou a tramitação em regime de urgência:

Art. 44. O Prefeito poderá enviar à Câmara projeto de lei sobre qualquer matéria, os quais, se assim o solicitar, deverão ser apreciados dentro de noventa dias a contar do recebimento.

§ 1º- Se o Prefeito julgar urgente a medida, poderá solicitar que a apreciação do projeto se faça em **quarenta e cinco dias**.

Por fim, sublinha-se que a eventual aprovação desta Proposição dependerá do voto favorável da **maioria dos membros, presentes a maioria absoluta dos membros**, conforme o art. 162 do Regimento Interno da Câmara.

Ante o exposto, nada a opor sob o aspecto legal.

É o parecer.

Sorocaba, 15 de abril de 2020.

Lucas Dalmaço Domingues
LUCAS DALMAZO DOMINGUES
Diretor de Divisão de Assuntos Jurídicos

De acordo:

Marcia Pegorelli Antunes
MARCIA PEGORELLI ANTUNES
Secretária Jurídica