

CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

EXMO. SR. PRESIDENTE

Substitutivo nº 01 ao PL 74/2020

A autoria da Proposição é da Sra. Prefeita Municipal, sendo que o Substitutivo em exame é de autoria do **Líder do Governo, Nobre Vereador José Francisco Martinez.**

Trata-se de Substitutivo ao Projeto de Lei 74/2020 que “*Autoriza o Poder Executivo a utilizar **parte** das 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*”.

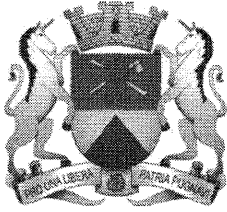
De plano, destaca-se que este Substitutivo encontra respaldo em nosso ordenamento jurídico, com base nos fundamentos que se seguem:

Constata-se que o **PL original visava autorizar o remanejamento,** transposição e transferências dos valores referentes a **TODAS as 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.

Este Substitutivo, no entanto, **visa autorizar o remanejamento de PARTE das emendas impositivas da LOA 2020,** preservando 1/3 dos recursos destinados às ações de assistência social, assegurado pela Lei 12.160, de 26 de dezembro de 2019, às entidades de assistência social e saúde que apresentem viabilidade técnica e jurídica (art. 1º, par. único, I, deste Substitutivo).

Diz o Regimento Interno da Câmara:

Art. 117. Substitutivo é a proposição apresentada como sucedânea de outra, não implicando em alteração da autoria do projeto original.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

§ 1º O substitutivo será redigido com os mesmos requisitos do projeto original, referindo-se diretamente à matéria do mesmo, pois em caso contrário será destacado como projeto autônomo, competindo ao seu autor formulá-lo.

§ 2º Não será permitido ao Vereador mais de um substitutivo.

§ 3º Não serão admitidos substitutivos parciais.

§ 4º Somente é admissível quando se tratar de projeto de lei ou de resolução.

§ 5º Apresentado o Substitutivo, este será encaminhado à Consultoria Jurídica "Secretaria Jurídica" para instrução, nos termos do art. 96. (Alterada a denominação de Consultoria Jurídica para Secretaria Jurídica, conforme Resolução nº 348, de 09 de março de 2010)

Além disso, sobre as lideranças de governo na Câmara, prevê o art. 74-A do RIC:

Art. 74-A. O Prefeito, mediante ofício à Mesa, poderá indicar um Vereador para exercer a Liderança e outro para exercer a Vice-Liderança do Governo, aos quais se aplicam os §§ 2º e 4º do art. 74. (Acrescido pela Resolução nº 395, de 17 de setembro de 2013)

Parágrafo único. Os **indicados na forma do caput deste artigo serão considerados autores para fins de** pedido de retirada de pauta ou arquivamento, **apresentação de emendas e substitutivos**, bem como encaminhamento de votações nos projetos de autoria do Prefeito sempre que assim **procederem na qualidade de Líderes do Governo**. (Redação dada pela Resolução nº 429, de 11 de agosto de 2015).

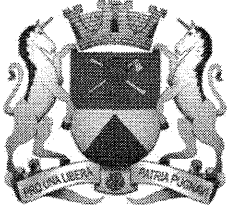
Deste modo, tendo em vista que **a apresentação de substitutivo não altera a autoria original do projeto** (art. 117 do RIC), bem como, há **previsão expressa para que a Liderança de Governo, agindo nessa qualidade, apresente Substitutivo nos projetos de iniciativa do Executivo** (art. 74-A, parágrafo único do RIC), a **proposição é regimental**.

No aspecto formal e material, **reiteram-se os argumentos expostos na proposição original**. 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)



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

§ 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 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)

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)

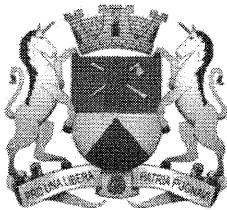
§ 1º As emendas individuais ao Projeto de Lei Orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, sendo que a **metade** deste percentual será destinada a **ações e serviços públicos de saúde.** (Acrescido pela 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



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

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)

No **aspecto formal**, tanto Constituição, quanto Lei Orgânica, conferem ao **Executivo a competência para fixação do orçamento**, uma vez que este é o Gestor 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%** da RCL, conforme o art. 166 § 9º, da CF; e art. 92-A, § 1º, da LOM.

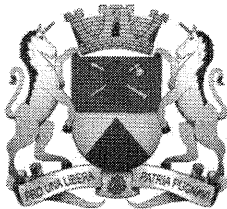
Por seguinte, destaca-se que o orçamento no Direito Brasileiro, é, como regra, meramente autorizativo. Destaca Tathiane Piscitelli:

No Brasil, o orçamento é, via de regra, autorizativo e não impositivo. Desse 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.

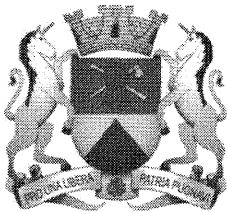
Tendo em vista a situação excepcional, que até a Corte Superior no Brasil tem referendado ações políticas municipais, em caráter de urgência, para fins de combate ao COVID-19, especialmente na seara financeira e orçamentária, é que surge este PL, solicitando autorização legislativa para utilização dos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

(...)

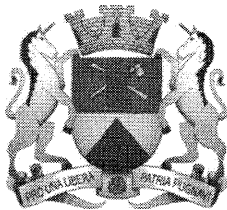
VI - A **transposição**, o **remanejamento** ou a **transferência de recursos de uma categoria de programação para outra** ou de um órgão para outro, **sem prévia autorização legislativa**;

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].

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



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Art. 6º São direitos sociais aeducação, 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:

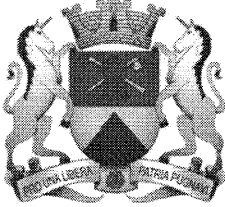
O reconhecimento do estado de calamidade pública no País em decorrência da pandemia de coronavírus permitiu ao governo autorizar nesta sexta-feira (20) a liberação do montante integral de emendas parlamentares impositivas individuais e de bancada estadual. Com isso, deputados e senadores poderão alterar 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

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

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.

Logo, a alteração proposta pela Liderança de Governo neste Substitutivo, no sentido de preservação de 1/3 dos recursos de emendas impositivas (LOA 2020), com destinação voltada à assistência social, conforme viabilidade técnica e jurídica, **é legal**, restando aos parlamentares a decisão política sobre a autorização para tal remanejamento.

Por fim, a eventual aprovação da 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 do Substitutivo.

É o parecer.

Sorocaba, 15 de abril de 2020.

LUCAS DALMAZO DOMINGUES
Diretor de Divisão de Assuntos Jurídicos
Em Home Office

De acordo:


MARCIA PEGORELLI ANTUNES
Secretária Jurídica