



Parecer Nº 160/2022 ao Projeto de Lei Nº 12/2022

Senhor Presidente,
Senhores Vereadores,

O projeto de lei ora analisado, de número 12/2022, estima a receita e fixa o limite da despesa para o exercício de 2023. Trata-se da lei orçamentária municipal. Podemos afirmar que é o último passo do planejamento orçamentário do Município.

Este se inicia com o Plano Plurianual. Esta lei é temporária, pois tem sua vigência do segundo ano do atual mandato, valendo até o primeiro ano do próximo mandato.

Além dessa lei, completam o planejamento orçamentário municipal, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a própria Lei do Orçamento.

Nesse sentido é a lição do saudoso Mestre Hely Lopes Meirelles ao afirmar:

“A Constituição Federal de 1988 institucionalizou um verdadeiro sistema orçamentário ao prever a edição de uma lei do plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei do orçamento anual, todos atos normativos que, de forma hierarquizada, se interligam com o objetivo de dotar o setor público de um processo de planejamento orçamentário que espelhe um plano de governo racional a longo, médio e curto prazos.” (*in* Direito Municipal Brasileiro, 9ª edição, Editora Malheiros, página 205, 1997).

Portanto, feitas essas breves considerações, e analisando o projeto de lei do orçamento, entendo que nada obsta sua apreciação pelos Senhores Vereadores, pois atende todos os requisitos formais e legais.

Foram apresentadas também emendas a este projeto.

Com relação às emendas a Constituição Federal de 1988 trouxe inúmeros avanços na matéria, pois permitiu ao Poder Legislativo uma maior participação no planejamento orçamentário. Antes da promulgação do Texto Fundamental retro mencionado a situação era outra, pois era vedado àquele Poder emendar o projeto de lei orçamentária. Deveria tal projeto ser aprovado ou rejeitado da forma que era proposto.

O Art. 166, § 3º, da Constituição Federal prevê a possibilidade dessa apresentação de emendas, e regula a forma que as mesmas devem ter.

Foram criadas também, posteriormente, por força da Emenda à Lei Orgânica Municipal nº 46/2018, aprovada com fundamento no princípio da simetria constitucional na esteira da Emenda Constitucional nº 86/2015, as denominadas emendas impositivas. É importante frisar que essas emendas impositivas devem ser obrigatoriamente cumpridas pelo Poder Executivo no decorrer do exercício financeiro. No caso, o ano de 2023.

Por isso, é essencial que essas emendas sejam exequíveis. Ou seja, que o objeto e o valor determinado pela Câmara Municipal sejam plenamente possíveis de se realizar. Caso contrário, demonstrado pelo Poder Executivo que o objeto ou o valor disponível não sejam exequíveis poderá se desincumbir do cumprimento da obrigação.

O Poder Executivo não está obrigado a suplementar eventual dotação orçamentária que seja insuficiente para cumprir a imposição, pois para as emendas impositivas já são reservados os recursos, o percentual do orçamento, necessários para tanto. Além desses recursos orçamentários reservados, nada mais será obrigatório.

Portanto, as emendas impositivas atendem ao aspecto formal. Quanto à exequibilidade, cabe aos Senhores Vereadores realizar tal apreciação no momento da deliberação de cada uma delas.

Em relação às emendas não impositivas apresentadas, cabem algumas observações.

A primeira delas é que elas não são obrigatórias, como as emendas impositivas, embora possam evidentemente serem cumpridas, aplicadas. Contudo, ficarão à completa discricionariedade do Poder Executivo, a quem cumpre a realização da execução orçamentária. Podem, ainda, serem alteradas as dotações orçamentárias inicialmente previstas, suplementando, movimentando ou até suprimindo o saldo orçamentário. Repita-se, não são impositivas.

A outra observação a ser feita é quanto aos recursos de onde provêm o saldo para a suplementação, bem como para onde se pretende a destinação desses recursos.

Há uma emenda que pretende a retirada de recursos do fundo da educação básica, o denominado FUNDEB. Esse fundo sofreu modificações relativamente recentes, com a Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020, e pela Lei Federal nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020.

O Art. 29 da Lei Federal nº 14.113/2020 prevê as despesas que não podem ser incluídas como gastos do FUNDEB, que são aquelas previstas na LDB, Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a Lei Federal nº 9.394/1996, em seu Art. 71.

Na LDB, Arts. 70 e 71, respectivamente, há previsão das despesas que entram no câmpulo dos 25% destinados à Educação, e aquelas que não entram nesse percentual. O não investimento dos 25% na Educação acarreta rejeição das contas do Prefeito Municipal.

O que se pretende realizar, teoricamente, pode estar contemplado no inciso II do Art. 70 da LDB, que prevê:

“Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

.....

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

.....”.

No entanto, cabe aos Senhores Vereadores, na deliberação da proposição realizar tal julgamento, cuja competência é exclusiva de Vossas Excelências.

Importante registrar ainda, que a Lei Federal nº 14.113/2020, no Art. 34, inciso IV, prevê a criação de um Conselho Municipal que tem a competência de analisar a aplicação dos recursos do FUNDEB. Portanto, entendemos que a manifestação desse Conselho Municipal é essencial.

Quanto à outra emenda não impositiva, os recursos para a sua viabilização são retirados do Departamento de Obras, e são destinados à compra de uniformes escolares. Caso aprovada, despesa discricionária a ser realizada então conforme o julgamento de conveniência e oportunidade da parte do Chefe do Poder Executivo.

O Art. 71 da LDB prevê as despesas que não são incluídas como de aplicação no ensino, na educação. Entre elas, por exemplo, as despesas com merenda escolar. Nos termos de jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, as despesas com uniformes escolares também não se incluem nos 25% obrigatórios para gastos com educação.

Assim, a conclusão é que não há proibição de aquisição de uniformes escolares, mas, caso comprados, por decisão discricionária que compete somente ao Prefeito Municipal, essa despesa não será incluída nos 25% de despesas obrigatórias com a Educação.

Assim, com as observações feitas, o projeto de lei ora examinado bem como as emendas apresentadas, podem ser deliberados pelo Soberano Plenário desta Casa.

O projeto de lei orçamentária tem um procedimento específico para sua apreciação, conforme Arts. 266 ao 280 do Regimento Interno. Necessariamente por conta desse procedimento legislativo especial terá duas discussões, e para sua aprovação necessitará dos votos da maioria simples dos Senhores Vereadores, conforme Art. 272 do Regimento Interno, inclusive para as emendas, que para aprová-las ou rejeitá-las haverá a necessidade do mesmo *quorum* do projeto de lei principal.

Salvo melhor juízo, é o parecer.

Alumínio, 07 de novembro de 2022.

JOSÉ AUGUSTO PINTO DO AMARAL
Diretor Jurídico
OAB/SP 144.205