



CÂMARA MUNICIPAL DE UNAÍ-MG

19
4

Memorando n.º 010/CONJUR

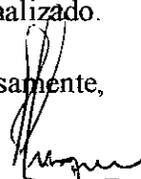
Unaí (MG), 14 de março de 2017.

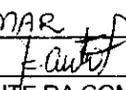
Ao Presidente da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça, Redação e Direitos Humanos,
Vereador Eugênio Ferreira

Assunto: PELOM 1/2017

Dirijo-me a Vossa Excelência para requerer a juntada do parecer do Ibam nº 0715/2017 nos autos do Projeto de Emenda à Lei Orgânica nº 1/2017 que está sob apreciação desta Comissão, por entender ser relevante à deliberação da matéria, já que no prazo final do relator o parecer solicitado ainda não tinha sido finalizado.

Atenciosamente,


Fernanda Souza Duque
Consultora Jurídica

DESPACHO	
<input checked="" type="checkbox"/>	DOU CIÊNCIA
<input type="checkbox"/>	INCLUA-SE NO EXPEDIENTE
<input checked="" type="checkbox"/>	JUNTE-SE AO PELOM 1/17
EM 17 / MAR / 2017	
	
PRESIDENTE DA COMISSÃO	

PARECER

Nº 0715/2017¹

- FM – Finanças Municipais. Orçamento impositivo. Inadequação. A LOM não pode ser alterada antes de eventuais alterações, a respeito, na Constituição Federal e na Constituição Estadual.

CONSULTA:

Determinada Câmara solicita-nos parecer jurídico acerca da possibilidade de os Vereadores apresentarem proposta de emenda à Lei Orgânica Municipal (LOM) com o objetivo de implantar o orçamento impositivo.

A consulta veio documentada.

RESPOSTA:

Quando o Projeto de Emenda Constitucional 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

¹PARECER SOLICITADO POR FERNANDA SOUZA DUQUE, CONSULTORA JUÍRICA - CÂMARA MUNICIPAL (UNAI-MG)

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, 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, juros e os destinados a fundos especiais.

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 CRFB, 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 impositivo. Entretanto, os poderes executivos lançam mão de mecanismos para aplicar recursos em matérias paralelas, às vezes até estranhas ao que consta dos orçamentos, dando margem, eventualmente, a arbitrariedades.

Os membros dos legislativos, de sua parte, podem apresentar emendas aos projetos de leis dos orçamentos, nos exatos termos do que dispõe o art. 166, § 3º, da Constituição Federal.

Os parlamentares, entretanto, apesar de não poderem criar ações e programas de Governo, o que exorbita de suas funções, querem mais. Pretendem utilizar uma parte das verbas para atender a interesses estaduais ou regionais ou de grupos, através de emendas orçamentárias. A prática já é utilizada e engloba acertos políticos entre os poderes executivos e legislativos. O que a PEC do orçamento impositivo pretende é que as verbas das ditas emendas sejam liberadas efetivamente e em tempo hábil, ao invés de não serem entregues ou de o serem parcialmente ou em parcelas.

A PEC 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 proibição, de responsabilidade política e social e de atendimento aos interesses públicos.

Por isso que, respondendo à consulta, cabe dizer que as normas constantes do Projeto de Emenda Constitucional do chamado orçamento impositivo podem ser entendidas, em princípio, como inadequadas.



Alterações nas leis orgânicas devem estar em perfeita consonância com as normas constitucionais e, assim sendo, não cabe, nesse momento, a introdução de regras, a respeito dos orçamentos, que não estejam concordes com que está dito na Constituição Federal e na do Estado a que pertence cada Município (CF, art. 29)."

No caso presente, apesar de a EC nº. 86/2015 ter feito alterações nos artigos 165 e 166 da Constituição Federal, conferindo legalidade às "emendas individuais ao projeto de lei orçamentária", nenhuma mudança do mesmo tipo ocorreu na Constituição do Estado a que pertence a Câmara do Município consulente.

Assim sendo e em suma, cabe concluir pela inviabilidade de adoção do orçamento impositivo no âmbito do Município em que funciona a Câmara autora da consulta.

É o parecer, s.m.j.

Fabienne Oberlaender Gonini Novais
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 14 de março de 2017.