



CÂMARA MUNICIPAL DA LAPA - PR

DEPARTAMENTO JURÍDICO

Aos VENCEDORES para conhecimento.

20/10/2023

Ref. Ofício nº 654/2023-GAB

MANIFESTAÇÃO

1-PREÂMBULO

Vem para análise dessa Assessoria o ofício nº 654/2023-GAB, do Poder Executivo Municipal, protocolado nesta Casa de Leis em data de 03/10/2023, sob nº 2311/2023, cujo objeto é anunciar o não cumprimento das emendas impositivas previstas para o exercício financeiro de 2023, conforme disciplinado pelo artigo 114-A de nossa Lei Orgânica, oportunidade em que requer, nos termos do § 10, incisos I e II do citado artigo, a autorização para alteração da programação orçamentária prevista na Lei Orçamentária Anual para o presente exercício, sugerindo novas programações orçamentárias.

Inicialmente, cumpre esclarecer que todo o exposto trata-se de um parecer opinativo técnico-jurídico, o qual, segundo o renomado doutrinador HELY LOPES MEIRELLES, em sua incontestável obra Direito Administrativo Brasileiro, Editora Malheiros, ensina:

“Pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já então, o que subsiste como ato administrativo, não é o parecer, mas sim o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinária, negocial, ou punitiva.” (Hely Lopes Meirelles, Direito Administrativo Brasileiro, 26ª ed., Malheiros, p. 185).

No mesmo sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello, não obstante classificar os pareceres como atos administrativos de administração consultiva, deixa expresso, entretanto, que visam eles ‘a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa’ (Celso Antônio Bandeira de Mello, Curso de Direito Administrativo, 13ª ed., Malheiros, 2.001, p. 377).

2 – ANALISE DO TEMA

De início, pela análise do pedido observa-se que a permissiva para alteração da programação orçamentária fundamentada no inciso I, § 10 do artigo 114-A da Lei Orgânica não se aplica ao presente caso por intempestividade, visto que restou ultrapassado o prazo de 120 (cento e vinte) dias após a publicação da Lei Orçamentária Anual para o exercício financeiro de 2023, qual seja, Lei nº 4051/2022, publicada em data de 23/12/2022, no boletim oficial nº 2673.



CÂMARA

MUNICIPAL DA LAPA - PR

DEPARTAMENTO JURÍDICO

Por consequência, não se aplica também o prazo de 30 (trinta) dias para que os Vereadores possam indicar ao Poder Executivo o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável, conforme inciso II do §10º do artigo 114-A.

Em que pese as justificativas apresentadas, cuja análise do mérito cabe aos Vereadores de Casa de Leis, o Poder Executivo ao final menciona que não dispõem de tempo hábil para a execução das emendas impositivas, porém, pelos argumentos trazidos, num primeiro momento, apenas a programação referente ao item V – Construção de Unidade Básica de Saúde Cristo Rei, parece possuir justificativa fundamentada em impedimento de ordem legal e técnica, sendo que as demais não restou demonstrado tais impedimentos, ou que a morosidade nas suas execuções tiveram origem em impedimentos legais e técnicos insuperáveis, ao menos com base nas informações prestadas por meio do ofício nº 654/2023 – GAB.

Embora não conste em nossa Lei Orgânica a conceituação do que poderá ser aceito como problemas de ordem técnica, sabe-se que os mesmos não podem ser confundidos com a inércia do Poder Público, razão pela qual este servidor entende que o Poder Executivo deveria ter comprovado documentalmente e juntamente com o ofício nº 654/2023-GAB que *envidou todos os esforços para a execução das emendas impositivas*, porém, encontrou obstáculos técnicos e legais que surgiram e/ou foram conhecidos somente após 120(cento e vinte) dias da publicação da Lei Orçamentária, caso contrário, estará caracterizada a inércia na execução das emendas impositivas, bem como o descumprimento do prazo legal para informar ditos impedimentos.

Nas palavras de Eugênio Greggianin e José de Ribamar Pereira da Silva, Consultor de Orçamento da Câmara das Deputados e Consultor de Orçamentos do Senado Federal, respectivamente, temos que:

“Impedimento na execução das emendas e cronograma de saneamento

O impedimento é o obstáculo de ordem técnica (e legal) que impossibilita a execução, total ou parcialmente, das programações. **A semelhança da ocorrência do caso fortuito e da força maior nos contratos civis, afasta-se a obrigatoriedade de execução.** Até mesmo as despesas efetivamente obrigatórias estão impedidas de execução, no caso de impedimento, na medida em que se encontra implícito no sistema jurídico, quando da autorização legislativa orçamentária, que a execução orçamentária deve se limitar a programações isentas de ilegalidades ou vícios, sejam de que espécies forem. **De outra parte, é de grande relevância para o processo a certeza quanto à caracterização dos impedimentos, porque, em última instância, afastam a obrigatoriedade de execução e reduzem os montantes mínimos obrigatórios.** Grifou-se (O Orçamento Impositivo das Emendas Individuais – Disposições da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, e da LDO 2015, disponível em

<https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/orcamento-em-discussao/edicao-16-2015-o-orcamento->



CÂMARA MUNICIPAL DA LAPA - PR

DEPARTAMENTO JURÍDICO

[impositivo-das-emendas-individuais-disposicoes-da-emenda-constitucional-no-86-de-2015-e-da-ldo-2015.](http://www.governo.sp.gov.br/wp-content/uploads/2022/12/manual-emendas-individuais-constitucional-no-86-de-2015-e-da-ldo-2015.))

No mesmo sentido, no manual de processamento das emendas impositivas do Governo do Estado de São Paulo, temos que o “...*Impedimento de ordem técnica é a situação ou evento de ordem fática ou legal que obsta ou suspende a execução da programação orçamentária, cuja medida saneadora resulta em remanejamento, pelo autor da emenda ou Poder Executivo, da programação orçamentária prejudicada.*” (<http://www.governo.sp.gov.br/wp-content/uploads/2022/12/manual-emendas-individuais-2023.pdf>).

Desta forma, sugere-se que seja analisado pelos senhores Vereadores a ocorrência de impedimentos de ordem legal e técnica, conforme anunciada no ofício em comento, que impossibilitaram a execução das emendas impositivas, mediante comprovação documental, e que tais impedimentos tenham ocorrido após 120(cento e vinte) dias da publicação da Lei nº 4051/2022 (23/12/2022).

Ainda, com relação ao tema, merece destaque os seguintes dispositivos de nossa Lei Orgânica;

Art. 22 - Compete à Câmara Municipal, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

(...)

IV - **exercer, com o auxílio do Tribunal de Contas ou órgão estadual competente, a fiscalização financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Município;**

V - **julgar as contas anuais do Município** e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

(...)

XVII – convocar secretários municipais e detentores de cargos e/ou funções de direção, chefia e assessoramento, nos termos do artigo 37, inciso V, da Constituição Federal para prestarem informações sobre assuntos inerentes às suas atribuições;

XVIII - solicitar informações ao Prefeito Municipal sobre assuntos referentes à Administração;

(...)

Art. 74 - **O controle externo será exercido pela Câmara Municipal com auxílio do Tribunal de Contas do Estado**, e compreenderá:

I - a apreciação das contas do exercício financeiro apresentadas pelo Prefeito e pela Comissão Executiva da Câmara Municipal;

II - **o acompanhamento das aplicações financeiras e da execução orçamentária do Município.**

Art. 75 - **O controle interno será exercido pelo Executivo** para:

I - proporcionar ao controle externo condições indispensáveis para exame da execução orçamentária;

II - **acompanhar o desenvolvimento das atividades programadas pela administração municipal.**

(...)



DEPARTAMENTO JURÍDICO

Art. 114 – A - Nos termos da Emenda Constitucional nº 86/2015, as Emendas Individuais ao projeto de Lei orçamentária Anual serão aprovadas no limite de um inteiro e dois décimos por cento (1,2%) da receita corrente líquida prevista, devendo este percentual estar discriminado em valores nominais e individuais para cada Vereador quando do encaminhamento das Propostas Orçamentárias pelo Poder Executivo, sendo que a metade destes serão destinados a ações e serviços públicos de saúde. (Alterado pela Emenda 01/2022, de 15/06/2022).

(...)

§ 2º- É vedada qualquer forma de cessão ou transferência entre Vereadores ou entre bancadas, do limite individual de que trata este artigo, **permitindo-se, contudo, a somatória dos valores individuais na apresentação de emendas coletivas.** (Alterado pela Emenda 01/2022, de 15/06/2022).

(...)

§ 7º - **A execução orçamentária e financeira das emendas individuais serão obrigatórias,** seguindo critérios equitativos dentro da programação prioritária incluída em Lei Orçamentária Anual, financiada exclusivamente com recursos consignados na reserva parlamentar a ser instituída com a finalidade de dar cobertura às referenciadas emendas. (Alterado pela Emenda 01/2022, de 15/06/2022).

(...)

§ 10 - **No caso de impedimento de legal ou de ordem técnica,** no empenho de despesa que integre a programação, na forma do parágrafo anterior, serão adotadas as seguintes medidas: (Incluído pela Emenda 01/2022, de 15/06/2022).

I – **até 120 (cento e vinte) dias após a publicação da lei orçamentária, o Poder Executivo, enviará ao Poder Legislativo as justificativas do impedimento; (Incluído pela Emenda 01/2022, de 15/06/2022).**

II – **até 30 dias após o término do prazo previsto no inciso I, o Poder Legislativo indicará ao Poder Executivo o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável; (Incluído pela Emenda 01/2022, de 15/06/2022).**

III – **até 30 dias após o prazo previsto no inciso II, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei sobre o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável. (Incluído pela Emenda 01/2022, de 15/06/2022).**

Art. 22 - Compete à Câmara Municipal, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

(...)

IV - exercer, com o auxílio do Tribunal de Contas ou órgão estadual competente, a fiscalização financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Município;

V - julgar as contas anuais do Município e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

(...)

XVII – convocar secretários municipais e detentores de cargos e/ou funções de direção, chefia e assessoramento, nos termos do artigo 37, inciso V, da Constituição Federal para prestarem informações sobre assuntos inerentes às suas atribuições;





DEPARTAMENTO JURÍDICO

XVIII - solicitar informações ao Prefeito Municipal sobre assuntos referentes à Administração; **(grifou-se)**

Como se vê, não consta em nossa Lei Orgânica as providências e consequências relativas à omissão na execução das emendas impositivas regularmente aprovadas na peça orçamentária municipal, a qual é de execução obrigatória, razão pela qual o presente opinativo ira abordar duas hipóteses possíveis, quais sejam, o deferimento do pedido de substituição da programação orçamentária, conforme requerido o ofício em análise, ou o seu indeferimento.

Cabe lembrar apenas que, como o próprio nome já diz, as emendas em questão são individuais para cada Edil, razão pela qual caberia a cada um a decisão sobre sua repactuação ou não, conforme as justificativas apresentadas, contudo, quando da tramitação do Projeto de Lei que deu origem à Lei Municipal nº 4051/2022, todos os Vereadores optaram por apresentar emenda impositiva de forma coletiva, conforme permissivo constante no § 2º do artigo 114-A da Lei Orgânica.

Desta forma, igualmente, caberá então à deliberação coletiva o deferimento ou não da repactuação das emendas impositivas, sendo que a decisão que ira prevalecer deverá ser tomada pela maioria dos Vereadores, conforme dispõe o artigo 19 de nossa Lei Orgânica o qual diz que:

Art. 19 - Salvo disposições em contrário, as deliberações da Câmara Municipal e de suas comissões, serão tomadas pela maioria de votos, presente a maioria absoluta de seus membros em Sessões públicas.

2.1 – Deferimento de repactuação/remanejamento das emendas parlamentares.

Caso os Senhores Vereadores acatem as justificativas apresentadas em decisão tomada pela maioria de votos, o Poder Executivo deverá proceder a iniciativa de Projeto de Lei destinado a alterar as programações previstas na peça orçamentária, mediante remanejamento, afastando-se assim eventual responsabilização.

Com relação a modificação das leis orçamentárias, nossa Constituição Federal diz que:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I – o plano plurianual;
- II – as diretrizes orçamentárias;
- III – os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Por analogia aplicada ao tema, temos que nossa Lei Orgânica diz que;



DEPARTAMENTO JURÍDICO

Art. 6º - Compete ao Município:

I – legislar sobre assuntos de interesse local

[...]

IX – elaborar o seu plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os seus orçamentos anuais;

Art. 21 – Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, especialmente no que se refere ao seguinte:

[...]

p) às políticas públicas do Município;

[...]

III – orçamento anual, plano plurianual e diretrizes orçamentárias, bem como autorizar a abertura de créditos suplementares e especiais;

Art. 51 – Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa das leis que versem sobre:

[...]

III – orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual;

Art. 111 – Leis de iniciativa do Poder Executivo, estabelecerão:

I – o plano plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias;

III – os orçamentos anuais.

Parágrafo Único – O Município seguirá, no que for compatível a sistemática descrita pelo artigo 165 da Constituição Federal.

Art. 114 – Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pela Câmara Municipal.

2.2 – Indeferimento de repactuação/remanejamento das emendas parlamentares.

Na eventualidade dos Senhores Vereadores não acatem as justificativas apresentadas, em decisão tomada pela maioria de votos, nada poderá ser feito até o final do exercício financeiro de 2023. Iniciado o próximo exercício financeiro e, em sendo confirmado inexecução das emendas impositivas, se estará diante de infração político-administrativa, sujeita ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e que poderá ser sancionada com a cassação do mandato, nos termos do Decreto-Lei nº 201/1967 que assim estabelece:

Art. 4º São infrações político-administrativas dos Prefeitos Municipais sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato:

VI - Descumprir o orçamento aprovado para o exercício financeiro,

VII - Praticar, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou omitir-se na sua prática;

(...)



CÂMARA

MUNICIPAL DA LAPA - PR

DEPARTAMENTO JURÍDICO

Art. 5º O processo de cassação do mandato do Prefeito pela Câmara, por infrações definidas no artigo anterior, obedecerá ao seguinte rito, se outro não for estabelecido pela legislação do Estado respectivo:

I - A denúncia escrita da infração poderá ser feita por qualquer eleitor, com a exposição dos fatos e a indicação das provas. Se o denunciante for Vereador, ficará impedido de votar sobre a denúncia e de integrar a Comissão processante, podendo, todavia, praticar todos os atos de acusação. Se o denunciante for o Presidente da Câmara, passará a Presidência ao substituto legal, para os atos do processo, e só votará se necessário para completar o *quorum* de julgamento. Será convocado o suplente do Vereador impedido de votar, o qual não poderá integrar a Comissão processante.

II - De posse da denúncia, o Presidente da Câmara, na primeira sessão, determinará sua leitura e consultará a Câmara sobre o seu recebimento. Decidido o recebimento, pelo voto da maioria dos presentes, na mesma sessão será constituída a Comissão processante, com três Vereadores sorteados entre os desimpedidos, os quais elegerão, desde logo, o Presidente e o Relator.

III - Recebendo o processo, o Presidente da Comissão iniciará os trabalhos, dentro em cinco dias, notificando o denunciado, com a remessa de cópia da denúncia e documentos que a instruírem, para que, no prazo de dez dias, apresente defesa prévia, por escrito, indique as provas que pretender produzir e arrole testemunhas, até o máximo de dez. Se estiver ausente do Município, a notificação far-se-á por edital, publicado duas vezes, no órgão oficial, com intervalo de três dias, pelo menos, contado o prazo da primeira publicação. Decorrido o prazo de defesa, a Comissão processante emitirá parecer dentro em cinco dias, opinando pelo prosseguimento ou arquivamento da denúncia, o qual, neste caso, será submetido ao Plenário. Se a Comissão opinar pelo prosseguimento, o Presidente designará desde logo, o início da instrução, e determinará os atos, diligências e audiências que se fizerem necessários, para o depoimento do denunciado e inquirição das testemunhas.

IV - O denunciado deverá ser intimado de todos os atos do processo, pessoalmente, ou na pessoa de seu procurador, com a antecedência, pelo menos, de vinte e quatro horas, sendo-lhe permitido assistir as diligências e audiências, bem como formular perguntas e reperguntas às testemunhas e requerer o que for de interesse da defesa."

Além disso, deverá haver a comunicação ao Tribunal de Contas do Estado, uma vez que a execução orçamentária e financeira das programações oriundas de emendas individuais são obrigatórias.

3 – CONCLUSÃO

Isto posto, manifesta-se no sentido da não aplicação do previsto no artigo 114-A, §10 e incisos, da Lei Orgânica, por intempestivo e, considerando que as emendas em comento foram coletiva, sugere-se que seja submetido à deliberação do Plenário desta



CÂMARA

MUNICIPAL DA LAPA - PR

DEPARTAMENTO JURÍDICO

Casa o requerimento contido no ofício nº 654/2023, nos termos do artigo 19 da Lei Orgânica e, em sendo deferido o pedido de repactuação/remanejamento das programações contantes no citado expediente, haverá o saneamento da inexecução orçamentária até então apresentada, não havendo justa causa para eventual responsabilização a partir de então.

Na hipótese do indeferimento do pedido, a partir do próximo exercício financeiro, em sendo confirmado a inexecução orçamentária regularmente prevista, deverá haver a comunicação ao Tribunal de Contas do Estado e aos senhores Vereadores para que, exerçam ou não a abertura de procedimento próprio destinado à apuração de eventual infração político-administrativa, nos termos do Decreto-Lei nº 201/1967.

É a manifestação, salvo melhor juízo.

Lapa, 20 de outubro de 2023.

Jonathan Dittrich Junior

OAB/PR 37.437

Câmara Municipal da Lapa - PR



PROTOCOLO GERAL 2530/2023
Data: 20/10/2023 - Horário: 14:01
Administrativo