



Vereador Fernando Cabral
Bom Despacho-MG
CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO



Of. Nº 055/2021/VFC

Bom Despacho, 24 de junho de 2021

A Sua Excelência
Senhor Vereador Professor Éder Tipura
Presidente da Comissão de Orçamento e Finanças
Praça Floriano Peixoto, Nº 40
35600-000 Bom Despacho-MG

Assunto: Encaminha relatório e voto relativo às emendas ao PL 55/2021

Senhor Presidente

Em anexo, relatório e voto deste vereador quanto às emendas ao PL 55/2021 propostas pelo vereador Pastor Alex.

Atenciosamente


Vereador Fernando Cabral
Assinado digitalmente
2021-06-24 09:56:27 -03



Vereador Fernando Cabral

Bom Despacho-MG

CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO



Anexo único
Relatórios e votos

Emenda ao caput do art. 22.

Original	P	Proposta
Art. 22 Fica autorizado, durante a execução orçamentária de 2022, o remanejamento, a transposição e a transferência de recursos, por lei, de acordo com o art. 167, inciso VI da Constituição da República, sem cômputo do percentual a que se refere o art. 7º, inciso I da Lei Federal 4.320/64.		Art. 22 Fica autorizado, durante a execução orçamentária de 2022, o remanejamento, a transposição e a transferência de recursos, por lei, de acordo com o art. 167, inciso VI da Constituição da República.
JUSTIFICATIVA		
É necessário retirar o trecho “Sem cômputo do percentual a que se refere o art. 7º, inciso I da Lei Federal 4.320/64”, sob pena de criar verdadeira burla aos limites efetivamente aplicados, em desrespeito à necessidade de melhor planejamento.		
POR QUE A EMENDA DEVE SER REJEITADA		
Alega o autor da emenda que a alteração se justifica, pois impedirá eventual burla ao planejamento. No entanto, este não é o caso. O orçamento público se faz, primeiro, com a previsão da receita, depois, com a fixação da despesa. Numa administração equilibrada, esta está limitada àquela. Portanto, o planejamento das despesas está atrelado à previsão da receita. É neste ponto que margem de reajuste muito grande poderá induzir a um planejamento descuidado. Isto deve ser evitado. Neste sentido, a intenção da proposta de emenda se justifica. No entanto, coisa diferente acontece quando o assunto são os créditos suplementares previstos no inciso I do art. 7º da Lei Nº 4.320/64. Estes dependem da existência de recursos. Mas são recursos extraordinários; recursos que, por um motivo ou outro, não podiam ser considerados como receita plausível quando da elaboração da LOA. Assim, por não serem previsíveis, não podem ser consideradas para fins de fixação da despesa. Tais recursos extraordinários estão bem delimitados pelo art. 43 da Lei das Finanças Públicas, quais sejam: a) <i>superávit financeiro;</i> b) <i>excesso de arrecadação;</i> c) <i>anulação de dotações orçamentárias;</i> d) <i>créditos adicionais autorizados por lei;</i>		



Vereador Fernando Cabral Bom Despacho - MG CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO



e) operações de crédito.

São todas receitas que não podem ser incluídas na elaboração da LOA com qualquer grau de certeza. O superávit financeiro só é apurado no início do ano seguinte. O excesso de arrecadação também só pode ser apurado mais para o final do ano ou até no ano seguinte. As receitas de operações de crédito estão sujeitas a enormes incertezas e não podem ser garantidas antes da aprovação final.

No entanto, cada uma destas receitas **pode** aparecer.

Assim, negar ao Poder Executivo a possibilidade de usar tais recursos – caso apareçam – significa causar graves prejuízos à população.

Por exemplo, se não houver tal autorização, apurado um eventual excesso de arrecadação o valor não poderá ser usado senão no próximo orçamento. Isto significa que o dinheiro ficará congelado numa conta bancária por muitos meses e até mais de ano. Quanto isto, a população não se beneficia do dinheiro que é dela.

O mesmo acontece com superávit financeiro eventualmente apurado. Este dinheiro, quando existe, é muito bem-vindo. Contudo, se não houver autorização para o Executivo usá-lo, irá para o congelamento em conta, no mínimo até o próximo orçamento.

Mais uma vez, prejuízo para a população.

Um exemplo concreto.

Devido à má qualidade do orçamento da Câmara Municipal, todos os anos o Poder Legislativo vem devolvendo **acima de 30%** dos valores requisitados. De fato, como demonstra o quadro abaixo, foram R\$ 1,3 milhão em 2018 (27,59% do requisitado), R\$ 1,73 milhão em 2019 (33,27% do requisitado), R\$ 2,17 milhões em 2020 (38,65% do requisitado).

Considerando a evolução do erro orçamentário da Câmara nos últimos anos, para 2021 pode-se **projetar** uma devolução de R\$ 2,284 milhões (38,65% do total requisitado).

Pois bem, o Poder Executivo não pode contar com este valor no seu planejamento. Quando a LOA é elaborada, ele é obrigado a incluí-lo como despesa obrigatória, porque assim a Câmara impõe quando fazer seu orçamento amplamente superavitário.

Este valor congelado pela Câmara tipicamente só retorna ao erário no dia 31 de dezembro. Portanto, só entrará no orçamento para dois anos depois.¹

Fazendo a restrição proposta pela emenda, o povo perderá duas vezes. Perde a primeira vez quando a Câmara requisita e congela valores que não vai usar e não deixará o Executivo usar. Perde a segunda vez, quando a Câmara impede que o valor seja usado no ano seguinte. Portanto, é um dinheiro que fica congelado por **dois anos**. Na média, em valores atuais, isto significa um atraso de quase R\$ 4 milhões na aplicação de recursos.²

- 1 Exemplo: sem a autorização pedida pelo Executivo, o dinheiro devolvido pela Câmara em 31 de dezembro de 2020 será computado como superávit financeiro de 2020, será lançado no orçamento elaborado em 2021 para ser executado em 2022. Isto significa que o dinheiro requisitado em excesso ficará congelado entre 12 e 24 meses.
- 2 Dois anos porque os valores vão sendo congelados ao longo do ano, conforme as requisições são feitas. Depois fica congelado no ano subsequente (se a Câmara não autorizar o gasto conforme pedido pelo Executivo).



Vereador Fernando Cabral
Bom Despacho - MG
CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO



Raciocínio idêntico se aplica à entrada de recursos extraordinários, como ganhos em ações judiciais, aumentos inesperados no FPM e aprovação de financiamentos.

Portanto, contar com a possibilidade de usar os recursos previstos no inciso I do art. 7º combinado com art. 43 da Lei 4.320/64 não é indício de mau planejamento. Tampouco significa *burla aos limites efetivamente aplicados*. Ao contrário, a autorização permite que o Poder Executivo aplique recursos públicos de modo mais racional e mais eficiente.

Por isto entendo que a emenda é prejudicial ao interesse público. Voto contra.

Valores que a Câmara congelou nos últimos anos em decorrência de requisição em excesso (má gestão de recursos públicos).

2017	VALOR	% DEVOLUÇÃO
ORÇAMENTO	R\$ 4.138.457,62	
REPASSE MENSAL (DUODÉCIMO)	R\$ 344.871,46	
DEVOLVIDO	R\$ 810.000,00	19,57%
Lei Orçamentária Nº 2.562/16 de 30 de dezembro de 2016		

2018	VALOR	% DEVOLUÇÃO
ORÇAMENTO	R\$ 4.712.514,31	
REPASSE MENSAL (DUODÉCIMO)	R\$ 392.709,53	
DEVOLVIDO	R\$ 1.300.000,00	27,59%
Lei Orçamentária Nº 2.623/2017 de 26 de dezembro de 2017		

2019	VALOR	% DEVOLUÇÃO
ORÇAMENTO	R\$ 5.200.000,00	
REPASSE MENSAL (DUODÉCIMO)	R\$ 433.333,33	
DEVOLVIDO	R\$ 1.730.000,00	33,27%
Lei Orçamentária Nº 2.659/2018 de 22 de novembro de 2018		

2020	VALOR	% DEVOLUÇÃO
ORÇAMENTO	R\$ 5.615.000,00	
REPASSE MENSAL (DUODÉCIMO)	R\$ 467.916,66	
DEVOLVIDO	R\$ 2.170.000,00	38,65%
Lei Orçamentária Nº 2.704, de 6 de dezembro de 2019		

2021	VALOR	% DEVOLUÇÃO
ORÇAMENTO	R\$ 5.910.000,00	
REPASSE MENSAL PREVISTO (DUODÉCIMO)	R\$ 492.500,00	
PREVISÃO DA DEVOLUÇÃO EM 2021	R\$ 2.284.215,00	38,65%
Lei Orçamentária Nº 2.763, de 9 de dezembro de 2020		



Vereador Fernando Cabral

Bom Despacho-MG

CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO



Emenda ao art. 28

Original	Proposta
Art. 28 Se durante o exercício de 2022 a despesa com pessoal atingir o limite de que trata o art. 169 da Constituição Federal e parágrafo único do art. 22 da Lei Complementar Nº 101/2000, o pagamento da realização de serviço extraordinário somente poderá ocorrer quando destinada ao atendimento de relevante interesse público que ensejem situações emergenciais de risco ou de prejuízo para a sociedade, devidamente justificados	Art. 28 Se durante o exercício de 2022 a despesa com pessoal atingir o limite de que trata o art. 169 da Constituição Federal e parágrafo único do art. 22 da Lei Complementar Nº 101/2000, o pagamento da realização de serviço extraordinário somente poderá ocorrer quando destinada ao atendimento de relevante interesse público que ensejem situações emergenciais de risco ou de prejuízo para a sociedade, devidamente justificados, apenas na área da saúde.
JUSTIFICATIVA	
É necessário incluir que eventuais gastos na circunstância de que trata o artigo seja realmente excepcional e que, portanto, encontra fundamento se o for na área da saúde.	
POR QUE A EMENDA DEVE SER REJEITADA	
Espera-se que situações emergenciais de risco nunca ocorram. No entanto, infelizmente, elas ocorrem. Há eventos fortuitos e aleatórios que criam emergências e riscos para a população. Estas emergências podem acontecer em todas as áreas da administração municipal. São sinistros como o incêndio de uma escola, a queda de uma ponte, o afundamento de uma via pública e muito mais.	
É fácil ver a emergência e o interesse público quando uma enchente histórica derruba uma ponte por onde circulam as maiores riquezas do Município, como leite, ração, gado, cereais. Ou crianças que vão para a escola. Ou ambulâncias e carros dos bombeiros.	
Esta criada uma situação emergencial que não precisa e não deve ser caracterizada como apenas na área da saúde .	
As consequências de tais sinistros precisam ser contidas de forma imediata e seus efeitos sanados no menor tempo possível.	
Assim sendo, é patente que o Poder Legislativo não pode impor ao Poder Executivo a limitação de só poder agir quando o sinistro se caracterizar como área de saúde .	
As catástrofes em qualquer área precisam ser enfrentadas de imediato. O Poder Legislativo tem a obrigação de deixar tal possibilidade à disposição do Poder Executivo.	
Nem se diga que poderá haver abusos. Sim, abusos podem existir. Em qualquer área. Em todas as áreas. Mas, como diz o preceito bem conhecido desde o império romano, o abuso não tolhe o uso (<i>abusus non tollit usum</i>).	



Vereador Fernando Cabral

Bom Despacho-MG
CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO



Ademais, a restrição já está clara no artigo original quando ele diz que se tratam de situações emergenciais de risco ou de prejuízo para a sociedade, devidamente justificadas.

A parte final nem seria necessária, já que o dever de justificar (fundamentar) é inerente a todos os atos do Poder Executivo (exceto os discricionários de decisão *ad nutum*).

Não se apode manietar o Poder Executivo sob a alegação de que poderá haver abuso. Muito menos se pode privar a sociedade de ações rápidas e eficazes quanto ela é atingida por desastres, qualquer que seja sua natureza e origem.

Por isto entendo que a emenda é prejudicial ao interesse público. Voto contra.

Inciso II do art. 34 da LDO

Original	Proposta
Art. 34 A estimativa da receita de que trata o artigo anterior levará em consideração, adicionalmente, o impacto de alteração na legislação tributária, com destaque para: I – atualização da planta genérica de valores do Município; II – revisão, atualização ou adequação da legislação sobre Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, suas alíquotas, forma de cálculo, condições de pagamentos, descontos e isenções, inclusive com relação à progressividade deste imposto;	“Art. 34 (...) II – revisão, atualização ou adequação da legislação sobre Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, suas alíquotas, forma de cálculo, condições de pagamentos, descontos e isenções, inclusive com relação à progressividade deste imposto, bem como isenção da cobrança desse tributo para entidades paraestatais que funcionem tanto em imóveis próprios como em locados, mediante prévio cadastro junto ao Poder Executivo Municipal.”
JUSTIFICATIVA	
É necessário incluir essa diretriz de isentar templos religiosos do pagamento de IPTU, mesmo se funcionarem em imóvel alugado. Essas entidades paraestatais prestam apoio ao serviço de resgate de cidadãos em situações que, muitas vezes, nem o aparato estatal consegue chegar. Isentar esse tributo não é renúncia de receita, mas sim um investimento que, além de tudo, representará economia para o município em áreas como o Social.	
POR QUE A EMENDA DEVE SER REJEITADA	
Há uma aparente inconsistência entre a emenda e sua justificativa. De fato, a emenda fala em paraestatais , mas a justificativa refere-se a templos religiosos . Ora, paraestatais, na definição usual do termo são organizações que cumprem funções do estado sem que pertençam à administração pública. Ademais, recebem seu apoio (geralmente financeiro) e se submetem à fiscalização do Poder Legislativo e dos tribunais de conta. Ora, templos religiosos não podem ser receber apoio financeiro do Poder Público e não se	



Vereador Fernando Cabral

Bom Despacho - MG

CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO



submetem ao crivo nem do Poder Legislativo, nem dos tribunais de contas. Por isso não podem ser enquadrados como paraestatais.

Finalmente, é certo que a Lei Nº 9.790/99, no seu art. 2º, III, veda a possibilidade de instituições religiosas e afins serem classificadas como de interesse público.

Assim, mesmo que pudesse haver isenção de IPTU para paraestatais (atualmente mais propriamente chamadas OSCIPs, também cognominadas terceiro setor), esta isenção não poderia atingir templos religiosos. A vedação é constitucional.

No entanto, há outra questão mais profunda. Os templos religiosos são **imunes** à tributação. Dizem-se **imunes** (e não isentos), porque a proteção de que gozam tem cunho constitucional. Assim sendo, o alcance da imunidade somente pode ser decidido pelo Supremo Tribunal Federal, pois se trata de matéria inerente à interpretação de dispositivos da Constituição da República.

Portanto, entendo que a emenda não pode prosperar estes dois motivos: de um lado, porque o assunto tem sido – e deve ser – decidido no âmbito do STF; de outro lado, porque ainda que fosse possível tratar de **isenção** tributária para templos religiosos, eles não poderiam ser enquadrados como entes paraestatais, até porque o Estado é laico.

Assim, por se tratar de emenda visivelmente inconstitucional, e também por estar vazada em termos juridicamente inadequados, voto contra.

O inciso I do Art.38 passa a ter a seguinte redação

Original	Proposta
Art. 38 A LOA conterá dispositivos que autorizem o Poder Executivo a: I – proceder à abertura de créditos suplementares, nos termos dos arts. 42, 43, 45 e 46 da Lei Federal Nº 4.320/64	“Art. 38 I – proceder à abertura de créditos suplementares, que não poderão ultrapassar 20%, nos termos dos arts. 42, 43, 45 e 46 da Lei Federal Nº 4.320/64;
JUSTIFICATIVA	
É necessário incluir o parâmetro objetivo e dentro do limite permitido pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.	
POR QUE A EMENDA DEVE SER REJEITADA	
Em primeiro lugar, a redação proposta dá a impressão de que os artigos citados (42, 43, etc.) impõem um limite à suplementação. No entanto, isto não é correto. Tal limite não existe.	
Em segundo lugar, a justificativa menciona um “limite permitido pelo Tribunal de Contas”. Ora, se a lei não limita, o Tribunal tampouco pode limitar. O órgão administrativo não pode se sobrepor ao legislador federal. Neste caso particular, o que o Tribunal faz é recomendar e chamar a atenção para o fato de que, em tese, quanto maior a manipulação do orçamento, menor a qualidade de planejamento do gestor. Mas trata-se de	



Vereador Fernando Cabral
Bom Despacho - MG
CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO



recomendação, não de imposição.

Quanto ao mérito, é certo que aplicam-se aqui os mesmos raciocínios relativos à emenda proposta para emenda ao artigo 22, que em resumo, demonstra que **crédito suplementar não indica mau planejamento ou má gestão**. Ao contrário, pode até indicar o contrário, quando acontece de o Poder Executivo conseguir uma receita maior do que a originalmente prevista. Por exemplo, com ganhos em causas judiciais, excesso de arrecadação, acordos com grandes devedores, ganhos no FPM, implantação de geradores de ICMS³.

Não faz sentido impor limite à criação de créditos suplementares, pois o que eles fazem é dar destinação racional e rápida a recursos que se tornaram disponíveis ao longo do ano, embora não pudessem ser previstos quando da elaboração da Lei Orçamentária Anual.

Assim, por entender que a emenda vai contra o interesse público, voto contra.

O Art.45 passa a ter a seguinte redação

Original	Proposta
Art. 45 Caso o projeto de lei orçamentária não seja sancionado até 31 de dezembro de 2.021, a programação nele constante poderá ser executada para o atendimento das seguintes despesas: I – com pessoal e encargos sociais; II – benefícios previdenciários; III – transferências constitucionais e legais; IV – serviço da dívida; V – outras despesas correntes, à razão de 1/12 (um doze avos).	“Art. 45 Caso o projeto de lei orçamentária não devolvido para sanção até 31 de dezembro de 2.021, a programação nele constante poderá ser executada para o atendimento das seguintes despesas: I – com pessoal e encargos sociais; II – benefícios previdenciários; III – transferências constitucionais e legais; IV – serviço da dívida; V – outras despesas correntes, à razão de 1/12 (um doze avos) para cada mês em que persistir a hipótese do caput.

JUSTIFICATIVA

É necessário incluir o parâmetro “devolução para sanção”, sendo que o marco fica sendo uma postura ativa do Poder Legislativo: Devolver algum projeto votado; e não apenas depender da sanção do Chefe do Poder Executivo.

Além disso, grave erro se pretende corrigir, haja vista que a previsão do inciso v permitiria apenas executar 1/12 da proposta, ainda que eventual atraso ocorresse por vários e vários meses. É preciso melhorar o parâmetro.

- 3 Um exemplo recente e ainda não consumado é a indenização que a empresa Vale do Rio Doce pagará ao Estado de Minas Gerais. O valor será distribuído entre os Municípios mineiros. A expectativa é de que o Município de Bom Despacho receba a quota de R\$ 5 milhões. Se o Executivo não puder usar este valor mediante créditos adicionais, ele ficará congelado até a execução do próximo orçamento. É uma situação que não faz sentido para a população.



Vereador Fernando Cabral

Bom Despacho-MG

CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO



POR QUE A EMENDA DEVE SER REJEITADA

A emenda é inócua. Ademais, parte de um entendimento errado do que significa “executar 1/12 da proposta. Diz ela:

Além disso, grave erro se pretende corrigir, haja vista que a previsão do inciso v permitiria apenas executar 1/12 da proposta, ainda que eventual atraso ocorresse por vários e vários meses. É preciso melhorar o parâmetro.

Na verdade – como o próprio conceito de duodécimo e a fração 1/12 indicam – a execução é de um doze anos por mês. Não é um doze avos por todo o período que durar a omissão relativa à publicação da LOA.

Ademais, no caso concreto a diferença entre “devolver” e “sancionar”, é irrelevante. Se a LOA não for sancionada e publicada – qualquer que seja o motivo – o Poder Executivo terá autorização para realizar apenas 1/12 do orçamento por mês.

Assim, seja por esta indiferença prática entre devolver e sancionar, seja porque 1/12 se refere ao limite mensal de gastos e não ao limite anual, entendo que a emenda é inócua. Como a lei não deve conter palavras inúteis, entendo que não deve ser aprovada.

Com tal fundamento, voto contra a emenda.

Bom Despacho, 24 de junho de 2021


Fernando Cabral
Vereador