



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO



ESTUDO TÉCNICO Nº 01/2023/PJC

**SOLICITANTE: VEREADORA SÂMARA MARA APARECIDA
E SILVA**

1. OBJETO E FUNDAMENTAÇÃO

- 1.1. Este documento apresenta um estudo técnico preliminar sobre as chamadas emendas impositivas que podem ser criadas através de emendas individuais ou emendas de iniciativa de bancada de parlamentares.
- 1.2. As emendas impositivas foram incluídas no ordenamento jurídico através da Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015, e alterado posteriormente pela Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019 e pela Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022.
- 1.3. Fundamentação legal: art. 165, §9º, III e §10, art. 166, art. 166-A e art. 198 da Constituição Federal.

2. JUSTIFICATIVA DA REALIZAÇÃO DE ESTUDO TÉCNICO

A Presidente da Câmara Municipal de Bom Despacho tem a intenção de apresentar uma proposição estruturando as emendas impositivas no orçamento no município. Por esta razão, este estudo constitui-se em uma primeira etapa de análise e planejamento, para embasar a produção do Projeto de Emenda à Lei Orgânica e das demais normas.

3. OBJETIVOS

- 1.1. Firmar o entendimento sobre a matéria.
- 1.2. Apresentar os principais pontos a serem observados.
- 1.3. Desenvolver as etapas necessárias para a produção das normas e para a operacionalização das emendas impositivas na prática.
- 1.4. Fazer um estudo comparado com levantamento de legislações de outros municípios que já implementaram e analisar as experiências individuais.
- 1.5. Apurar os pontos positivos e os pontos negativos.

4. SETOR REQUISITANTE

Presidência da Câmara Municipal de Bom Despacho - Vereadora Sâmara Mara Aparecida e Silva.

5. ESTUDO TÉCNICO



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO



5.1. RESUMO:

A emenda impositiva, também chamada de orçamento impositivo, é o instrumento previsto na Constituição Federal que permite aos parlamentares apresentar emenda à Lei Orçamentária Anual que, se aprovada, impõe ao Administrador Público o dever de execução.

Permite que o Poder Legislativo participe da elaboração do orçamento e direcione parte dos recursos públicos a programas e ações que escolher. Uma das intenções do legislador é que seja feito um aperfeiçoamento da proposta encaminhada pelo Poder Executivo, para a melhor alocação dos recursos públicos.

O limite que pode ser direcionado ao orçamento impositivo na esfera federal atualmente é de até 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, conforme modificação recente feita no dia 21 de dezembro de 2022 pela Emenda Constitucional nº 126. Existe ainda a possibilidade das emendas de iniciativa de bancada de parlamentares, sobre as quais incide o limite de até 1% (um por cento) sobre a mesma base de cálculo. São, portanto, de dois tipos: as emendas impositivas individuais e as emendas impositivas de iniciativa de bancadas parlamentares. No entanto, não foi localizada nenhuma legislação municipal criando emendas de bancada.

Cada parlamentar deverá direcionar 50% (cinquenta por cento) do valor reservado para sua emenda individual a ações e serviços públicos de saúde, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.

Por simetria, as regras dispostas na Constituição Federal nos artigos 165, 166, 166-A e 198 para o orçamento federal poderão ser aplicadas à esfera municipal, desde que previstas na Lei Orgânica do ente. A criação do orçamento impositivo no município poderá ser feita com adoção de regras próprias, desde que compatível com as normais gerais fixadas pelo texto Constitucional.

A emenda impositiva é bem diferente da indicação prevista no artigo 141 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Bom Despacho, pois não se trata de uma sugestão ao Poder Executivo e sim de uma imposição legal. Segundo a Constituição Federal é obrigatória a execução orçamentária das programações oriundas de emendas individuais, tendo como única exceção os impedimentos de ordem técnica. Importante ressaltar que o Administrador não pode alegar falta de recursos públicos como sendo hipótese da ressalva citada. Como exemplo de impedimentos que poderão ser alegados, temos: ausência da indicação da fonte de recursos, a inexistência do programa ou ação no Plano Plurianual, recurso alocado insuficiente para a execução, dentre outros.

Neste ponto é necessário assinalar que o gestor público pode, mediante ato motivado, deixar de executar no exercício um montante referente ao orçamento impositivo, desde que o restante fique reservado como restos a pagar. Poderá, portanto, cumprir no ano seguinte, mas nunca deixar de fazê-lo. O governante tão pouco poderá favorecer o parlamentar da situação, escolhendo uma emenda em detrimento de outra. Portanto, é possível concluir que as leis orçamentárias constituem uma autorização legislativa, com exceção das emendas impositivas



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO



se tornam uma imposição legal, sem margem para discricionariedade.

5.2. PARTICULARIDADES DA EMENDA IMPOSITIVA:

A emenda impositiva segue o mesmo rito das emendas ao orçamento, cuja possibilidade já existia antes da Emenda Constitucional nº 86/2015. Devem possuir os mesmos elementos e exigências legais direcionados a qualquer propositura de alteração do orçamento.

A apresentação somente é possível quando há programa e a ação correspondente dentro do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias e deve ser instruída da indicação da fonte de recurso - de qual dotação orçamentária será retirado valor para transferir para a dotação indicada no projeto. Desta forma, o vereador será o responsável por reduzir ou retirar o recurso alocado pelo Poder Executivo dentro de alguma ação, exceto se utilizar uma dotação específica, a exemplo da reserva de contingência. Além disso, incide sobre a emenda impositiva a mesma legislação aplicada ao orçamento público e todos os limites máximos e mínimos. Por isso, não cabe ao vereador interferir, por exemplo, no gasto mínimo com educação e saúde, reduzir recurso na folha de pagamento de pessoal, nos serviços da dívida, interferir nas reservas para pagamento de fornecedores, de recursos vinculados, dentre outros.

As emendas impositivas individuais não podem ser apresentadas em conjunto com outro vereador para que o recurso alocado seja suficiente para cobrir uma despesa sobre uma obra ou serviço. Caso mais de um vereador tenha interesse, por exemplo, na reforma de uma escola, deverá cada um indicar exatamente qual parte da obra sua emenda se refere: uma emenda será direcionada à reforma da estrutura elétrica e hidráulica, a outra terá como objeto a troca de pisos, reforma do telhado e pintura, por exemplo.

Atribui-se ao vereador a obrigação de apresentar o valor estimado e suficiente para cobrir a despesa indicada. Logo, deverá fazer uma avaliação do custo global do objeto, o que pode envolver até mesmo análises técnicas complexas.

6. ETAPAS

6.1 PARA FUNDAMENTAR O ORÇAMENTO IMPOSITIVO NO MUNICÍPIO:

- a) Elaboração e apresentação de Projeto de Emenda de alteração à Lei Orgânica do Município de Bom Despacho sobre a emenda impositiva dentro dos limites previstos pela Constituição Federal e pela Constituição Estadual.
- b) Aprovação do Projeto de Emenda de alteração à Lei Orgânica.
- c) Previsão na Lei de Diretrizes orçamentárias.

6.2 PARA A OPERACIONALIZAÇÃO DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO:



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO



- d) Alteração do Regimento Interno da Câmara para adequação da matéria.
- e) Decreto prevendo as peculiaridades da fase de execução da emenda impositiva.

A inclusão do orçamento impositivo na Lei Orgânica é indispensável. Apesar de alguns entendimentos isolados de que a Constituição Federal já confere o embasamento legal para os Poderes Legislativos municipais, o Prefeito poderá mover alguma ação no Poder Judiciário. Por isso, é imprescindível que exista a menção no ordenamento do ente, para evitar qualquer anulação posterior. Ademais, somente uma norma local permitirá que seja observada a realidade de Bom Despacho. É a Lei Orgânica que poderá definir o que é impedimento de ordem técnica, o prazo para o Chefe do Poder Executivo alegar o impedimento e como os Poderes irão proceder caso aconteça, qual prazo para apresentação do plano de trabalho e o prazo para começar a execução do objeto da emenda, se pode ser feito um contingenciamento e como isso se dará, dentre outras regras.

A necessidade de previsão da emenda impositiva na Lei de Diretrizes Orçamentárias pode ser discutida. Ocorre que essa é a norma responsável por orientar a elaboração dos orçamentos fiscais, da seguridade social e de investimentos. O entendimento firmado neste estudo técnico é de que a ausência de programação sobre o orçamento impositivo na LDO poderá enfraquecer o embasamento legal. Nas pesquisas realizadas foram encontrados municípios que alteraram a LDO e outros que se restringiram a alterar a Lei Orgânica.

A adequação no regimento interno é facultativa, uma vez que os regramentos podem ser previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias. No entanto, algumas particularidades podem não se enquadrar como matéria do citado instrumento legal. Por exemplo, o ideal é que o momento de apresentação dessas emendas seja durante a análise da LOA na Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas. Deverá ser detalhado quem ficará responsável por fazer o cálculo da parcela orçamentária que será direcionada a cada vereador. É necessário definir qual será o procedimento caso algum vereador não apresentar emenda impositiva (se o valor será realocado entre os demais ou outra regra a ser definida), bem como o que acontecerá se alguma das emendas não for instruída com os elementos necessários, os prazos e demais particularidades. Talvez o regimento interno seria o instrumento correto para tais previsões.

É importante também que a Lei Orgânica determine a obrigatoriedade de o Poder Executivo publicar um regulamento prevendo as peculiaridades da fase de execução, definindo como irá cumprir o orçamento impositivo, quem ficará responsável por fiscalizar os prazos, e demais regras. No entanto, tal regulamentação pode também ser incluída na LDO.

7. SIMULAÇÃO DO VALOR ORÇAMENTÁRIO PARA EMENDA IMPOSITIVA EM 2023

Como dito, a base de cálculo para o orçamento impositivo é a receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto. A receita corrente



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO



líquida executada em 2022 no município foi de 205.540.995,82, conforme Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre do exercício de 2022 publicado através do SICONFI¹. Como o limite fixado pela Constituição Federal é de até 2% (dois por cento) para as emendas individuais, os valores poderiam ser divididos da seguinte forma:

SIMULAÇÃO DO CÁLCULO DO RECURSO ORÇAMENTÁRIO MÁXIMO PARA EMENDAS IMPOSITIVAS INDIVIDUAIS NA LOA/2024	
Base de cálculo	R\$ 207.190.948,82
Percentual máximo	2%
Recurso orçamentário para Emenda Impositiva - LOA/2024 (total)	R\$ 4.143.818,98
Recurso orçamentário máximo para cada vereador (individual)	R\$ 460.424,33*

* 50% (cinquenta por cento) desse recurso será obrigatoriamente direcionado a ações e serviços públicos de saúde

8. ESTUDO COMPARADO

O estudo envolveu pesquisas a legislações de municípios mineiros sobre o tema e foram contatados servidores de diversas Câmaras, todos envolvidos com o Sistema de Controle Interno.

As legislações mais bem estruturadas que foram encontradas e os documentos complementares estão anexadas a este documento.

Os servidores consultados relataram a experiência vivenciada durante a aplicação do orçamento impositivo, destacando pontos negativos. Seguem abaixo um resumo contendo todos os relatos, frisando que alguns se repetiram:

- Volume de trabalho e conhecimento - É um trabalho gigantesco que envolve um conhecimento especializado em várias áreas. Algumas vezes são necessários determinados tipos de profissionais que o órgão não possui.
- Prazo curto ou insuficiente - O prazo disponível para elaborar, analisar e ajustar as emendas impositivas é pequeno e algumas vezes insuficiente.
- Falta de conhecimento dos vereadores, gerando acúmulo de trabalho em outro setor - O vereador nem sempre entende a matéria e geralmente não consegue elaborar a emenda impositiva em seu gabinete, acumulando muito para a assessoria técnica fazer a tempo e modo de incluir no orçamento.
- Exige conhecimento de todo o planejamento da administração municipal - É necessário que o vereador entenda todo o planejamento, os objetivos,

¹ RGF publicado na Edição Nº 2382 de 30.01.2023 do DOME (Diário Oficial Eletrônico do Município - Bom Despacho/MG), disponível em: file:///C:/Users/miche/Downloads/DOME-002382-30-01-2023%20(1).pdf



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO



as diretrizes e as metas do Poder Executivo, assim como conheça o que já foi implantado e o que está na fila de implantação a curto e médio prazo. No entanto, na maioria dos casos isso não acontece.

- Falta de colaboração dos parlamentares - O vereador deveria fazer um levantamento prévio de custos e definir o objeto de sua emenda individual antes do envio da LOA ao Poder Legislativo. Na maioria das vezes o Prefeito encaminha o Projeto da LOA apenas no final do prazo (31 de agosto), restando um tempo extremamente curto para análise e para fazer os ajustes necessários. As limitações legais aplicadas a matérias orçamentárias incidem sobre o valor de todas as emendas somadas e por isso geralmente são necessários muitos ajustes durante a tramitação. No entanto, muitas vezes os vereadores começam a definir suas emendas individuais somente quando o PLOA já está nas comissões, prejudicando muito ou até impossibilitando as demais emendas.
- Escolha de emendas individuais relacionadas ao terceiro setor – Foram relatados casos em que todas as emendas impositivas feitas foram direcionadas a entidades do terceiro setor, trazendo grandes preocupações para servidores envolvidos no controle de recursos e na fiscalização sobre o alcance dos objetivos da gestão.
- Uso político e indevido do orçamento impositivo – Uma parte considerável dos parlamentares tratam as emendas impositivas como meio de fazer política, seja para promoção pessoal ou para prejudicar o Prefeito. Não consultam a população e algumas vezes sequer apresentam emendas relacionadas ao seu eleitorado.

DEMAIS INFORMAÇÕES APURADAS DURANTE A CONSULTA:

Nenhum dos servidores consultados apresentou um relato positivo sobre o conhecimento empírico que tiveram desde a implantação do orçamento impositivo em seus respectivos municípios.

A Câmara de Sabinópolis incluiu em sua Lei Orgânica dispositivo sobre crime de responsabilidade imputado ao Prefeito no caso de não execução da programação orçamentária relacionada às emendas impositivas. Houve judicialização da matéria e esse trecho foi declarado inconstitucional pelo Poder Judiciário². O restante da legislação foi considerado constitucional.

Na Câmara de Uberlândia, antes da elaboração do Projeto de Lei, os vereadores participaram de uma qualificação acerca do tema.

Em todas as legislações consultadas o percentual a ser direcionado para as emendas impositivas sobre a base de cálculo ficou entre 0,5% a 1,2%. Ressaltando que apenas após a Emenda Constitucional nº 126 de dezembro de 2022 o limite passou a ser de até 2% da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto

² Ação Declaratória Constit nº 1.0000.18.032793-4/000



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO



9. PONTOS POSITIVOS E PONTOS NEGATIVOS

Com a realização do estudo técnico, foi possível concluir os benefícios e os aspectos negativos que a matéria pode trazer para o município. As conclusões estão descritas a seguir:

9.1. PONTOS POSITIVOS:

- a) Possibilita que os parlamentares destinem recursos para projetos em suas regiões ou setores, atendendo as demandas locais.
- b) Possibilita que a população seja ouvida com mais facilidade, favorecendo projetos de sua escolha, já que o vereador de um modo geral tem mais contato com o cidadão.
- c) Diminui a necessidade de barganha e diminui a chance do Chefe do Poder Executivo usar uma necessidade ou sofrimento da população como moeda de troca para aprovação de projetos de leis de seu interesse.
- d) Permite que o vereador consiga resolver um problema que enxergou durante sua campanha ou durante o mandato, não ficando mais limitado a meras sugestões formalizadas através de indicações.

9.2. PONTOS NEGATIVOS:

Além de todos os pontos negativos mencionados no item 8, temos:

- a) Limita a flexibilidade do orçamento.
- b) A priorização de gastos públicos pode ser prejudicada, já que o Executivo não tem a prerrogativa de avaliar a relevância e viabilidade.
- c) Pode levar a um desperdício de recursos públicos, já que as emendas impositivas são elaboradas por agentes públicos diferentes daqueles envolvidos no planejamento da administração.
- d) Pode ocorrer uma certa distorção na alocação de recursos, favorecendo regiões ou setores com parlamentares ou pessoas mais influentes.
- e) Pode favorecer projetos políticos em detrimento de projetos técnicos.
- f) Dependendo da emenda impositiva apresentada a Câmara pode não ter a estrutura de pessoal necessária para subsidiar o vereador.
- g) Pode criar disputas políticas ou ser usada indevidamente por parlamentares de oposição.
- h) Diminuição do já escasso recurso público disponível para a administração resolver os problemas do município de acordo com seu planejamento e metas traçadas.

10. CONCLUSÃO

O orçamento impositivo envolve alterações legislativas e regulamentares de grande complexidade e sua operacionalização exige um grande conhecimento técnico em várias áreas, bem como a colaboração do parlamentar para ser usado em benefício da gestão pública.

Quando estruturadas corretamente, as emendas impositivas podem constituir ferramentas efetivas para influenciar a alocação de recursos públicos da melhor forma possível, desde que utilizadas de forma equilibrada e responsável.



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO



11. SUGESTÕES

No caso de interesse da Câmara Municipal de Bom Despacho em instituir as emendas impositivas no município, as sugestões apresentadas após o desenvolvimento do presente estudo técnico são:

- a) Investimento em formação de vereadores, assessores parlamentares e demais servidores, com realização de cursos e qualificações sobre a matéria antes da elaboração dos projetos de lei necessários.
- b) Diminuição do percentual direcionado para o orçamento impositivo, sendo estabelecido em no máximo 1% (um por cento) da base de cálculo, uma vez que o orçamento público municipal é muito limitado frente aos serviços públicos que deve oferecer.
- c) Prever na Lei Orgânica que o Prefeito Municipal deverá apresentar o PLOA com uma dotação orçamentária separada para o orçamento impositivo, através de reserva de contingência ou outra solução. Desta forma, além de facilitar a elaboração das emendas individuais, essa medida impedirá que o vereador retire recurso de uma área ou ação importante para alguma Secretaria, evitando interferências indevidas.

Em 24 de fevereiro de 2023.


Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Bom Despacho/MG

Pastor

Dl) Estudo do impacto orçamentária pelo município, margem o o de juros

2º de 104 de 26.



SUGESTÕES

As sugestões apresentadas ao Conselho Municipal de São Paulo, em 1994, foram encaminhadas para a Comissão de Planejamento e Orçamento, que, em 1995, apresentou o Plano Diretor de São Paulo, 2000-2010, que, em 1996, foi aprovado pelo Conselho Municipal de São Paulo.

As sugestões apresentadas ao Conselho Municipal de São Paulo, em 1994, foram encaminhadas para a Comissão de Planejamento e Orçamento, que, em 1995, apresentou o Plano Diretor de São Paulo, 2000-2010, que, em 1996, foi aprovado pelo Conselho Municipal de São Paulo.

As sugestões apresentadas ao Conselho Municipal de São Paulo, em 1994, foram encaminhadas para a Comissão de Planejamento e Orçamento, que, em 1995, apresentou o Plano Diretor de São Paulo, 2000-2010, que, em 1996, foi aprovado pelo Conselho Municipal de São Paulo.

As sugestões apresentadas ao Conselho Municipal de São Paulo, em 1994, foram encaminhadas para a Comissão de Planejamento e Orçamento, que, em 1995, apresentou o Plano Diretor de São Paulo, 2000-2010, que, em 1996, foi aprovado pelo Conselho Municipal de São Paulo.

Em 21 de fevereiro de 1994

Proposta de Lei do Município de São Paulo