



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS
Procuradoria Jurídica

Parecer nº 079/2022

Veto nº 014/2022, às emendas apresentadas ao Projeto de Lei nº 199/2022, que dispõe sobre as diretrizes para elaboração da lei orçamentária de 2023.

Trata-se de solicitação de parecer formulada pela Vereadora Maria Helena Duarte, datada de 24/11/2022, acerca o veto às emendas apresentadas na Lei Orçamentária de 2023, quais sejam: **a)** emenda do Vereador Rafael de Castro não identifica a compensação de receita, conforme prevê o art. 14, inciso II, da LC 101/2000, e **b)** emenda do Vereador Maurício Galo Del Fabro pela razão da emenda estar alterando recurso referente a tributo vinculado, taxa de coleta de lixo. Recebida a solicitação de parecer em 28/11/2022. Autuado e rubricado até fls. 05.

Inicialmente, refira-se que não acompanhou o veto qualquer documento referente ao conteúdo das emendas vetadas, com o devido amparo técnico.

a) Emenda do Vereador Rafael de Castro não identifica a compensação de receita, conforme prevê o art. 14, inciso II, da LC 101/2000.

No que se refere à emenda acima citada, não há condições de se emitir parecer conclusivo, pois não são apresentados junto ao veto quaisquer elementos ou documentos mínimos acerca da “não identificada compensação para a renúncia”, ônus que cabia ao proponente do veto. Limita-se tão somente a juntar cópia do memorando DCO nº 562/2022, datado de 14/10/2022.

Entretanto, cabe referir que, via de regra, que renúncias tributárias devem, obrigatoriamente, estar acompanhadas da respectiva compensação, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal¹ e da Constituição Federal (ADCT)².

¹ Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:
I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

b) Emenda do Vereador Maurício Galo Del Fabro pela razão da emenda estar alterando recurso referente a tributo vinculado, taxa de coleta de lixo.

Via de regra, às exceções às emendas estão taxativamente expressas junto à Constituição Federal, quais sejam:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

² Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

Todavia, junto à Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70085564698, assim restou ementado o acórdão:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 3º DA LEI Nº 7.803/2021. MUNICÍPIO DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. EMENDA PARLAMENTAR. INCOMPATIBILIDADE COM A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E COM O PLANO PLURIANUAL. ANULAÇÃO DE DESPESAS. DESPESA COM PESSOAL E ENCARGOS. SERVIÇO DA DÍVIDA. RECEITA ORIUNDA DE CONTRIBUIÇÃO PARA CUSTEIO DO SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA. 1. Art. 3º da Lei nº 7.803/2021, do Município de Sant'Ana do Livramento, com redação dada por Emenda Parlamentar Modificativa. Lei Orçamentária Anual para o exercício financeiro de 2022. Emenda Parlamentar que impôs a transferência de R\$ 2.470.000,00 do Poder Executivo para o Poder Legislativo. 2. Preliminar de inépcia da petição inicial rejeitada. Embora a proponente faça menção expressa à declaração de inconstitucionalidade da Emenda, os pedidos devem ser interpretados de forma sistêmica, levando em consideração todo conjunto da petição inicial, conforme leciona o art. 322, §2º, do CPC. É possível chegar à conclusão de que a proponente almeja a declaração de inconstitucionalidade da redação que a Emenda Modificativa deu para o dispositivo legal. Não há qualquer empecilho à apreciação judicial do pedido. 3. Possibilidade de exercer o controle de constitucionalidade sobre a redação que a Emenda Modificativa deu ao dispositivo de Lei. Precedente desta Corte. 4. A apresentação de emendas parlamentares a projeto de lei orçamentária anual está condicionada a uma série de requisitos constitucionais, dentre eles: 1) compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, 2) indicar os recursos necessários,

Rua Senador Salgado Filho, 528
Santana do Livramento, RS - CEP: 97573-432
Fone: (55) 3241-8600 - Fax: (55) 3241-8600



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

*provenientes de anulação de despesa, exceto: 2.1) despesa com pessoal e seus encargos, e 2.2) serviço da dívida. 5. Demonstrado que o planejamento da Lei de Diretrizes Orçamentárias é no sentido de direcionar à Câmara Municipal de Vereadores, no ano de 2022, o montante de R\$10.347.929,00 (fl. 648). O aumento dessa quantia em mais de 2 milhões de reais, às custas de verbas que anteriormente eram destinadas ao Poder Executivo representa desconformidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias. A mesma conclusão pode ser extraída do Programa de Gestão do Plano Plurianual 2022/2025 (fl. 999). Impõe-se a declaração de inconstitucionalidade de toda a transferência, ante a afronta ao art. 152, §3º, I, da CE/89, e ao art. 166, §3º, I, da CF/88. 6. Desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes Estruturais (art. 10 da CE/89). 7. O dispositivo atacado também padece de inconstitucionalidade por ter origem em Emenda cujos recursos indicados para custeio são, em parte, provenientes da anulação de despesa com pessoal e serviço da dívida (fls. 489/498), o que é expressamente vedado pelos arts. 166, §3º, II, “a” e “b”, da CF/88, e 152, §3º, II, “a” e “b”, da CE/89. **8. A Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP) é tributo vinculado. A receita oriunda de sua cobrança não pode ser utilizada para despesas outras que não o financiamento do serviço correspondente.** Inviável destinação de recursos para financiar as atividades da Câmara de Vereadores. Afronta ao art. 149-A da CF/88. 9. Declaração de inconstitucionalidade do art. 3º da Lei nº 7.803/2021, do Município de Sant'Ana do Livramento, no ponto em que teve sua redação alterada pela Emenda Parlamentar Modificativa nº 61, devendo vigorar sem a previsão de transferência de R\$ 2.470.000,00 do Poder Executivo para o Poder Legislativo, tendo em vista a violação dos arts. 10, e 152, §3º, I e II, “a” e “b”, da CE/89, e dos arts. 149-A, e 166, §3º, I e II, “a” e “b”, da CF/88. **JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085564698, Tribunal Pleno, Tribunal*

**Rua Senador Saigado Filho, 528
Santana do Livramento, RS - CEP: 97573-432
Fone: (55) 3241-8600 - Fax: (55) 3241-8600**



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em: 14-10-2022). [grifo nosso]

O que se denota é haver um precedente jurisprudencial ampliando o rol emendas orçamentárias em determinadas situações, especialmente quando a emenda parlamentar advém de alteração de recursos vinculados³, *in casu*, taxa.

Todavia, há que se observar o conteúdo da Emenda Constitucional nº 93/2016, que “Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios”:

Art. 1º O art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 76. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data.

§ 1º (Revogado).

§ 2º

§ 3º (Revogado)."(NR)

Art. 2º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos seguintes arts. 76-A e 76-B:

"Art. 76-A. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) das receitas dos Estados e do Distrito Federal relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus

³ Na lição de Eduardo Sabbag (Manual de direito tributário [livro eletrônico] 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 749): “Com efeito, é possível inferir que o fato gerador da COSIP é a prestação do serviço de iluminação pública, o que denota o caráter vinculado deste gravame genuinamente finalístico. Havendo a atividade estatal mencionada, há de haver a exigência da exação, atrelada à atuação estatal – o financiar de um serviço de iluminação pública –, (...).”



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes.

Parágrafo único. Excetuam-se da desvinculação de que trata o caput:

I - recursos destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde e à manutenção e desenvolvimento do ensino de que tratam, respectivamente, os incisos II e III do § 2º do art. 198 e o art. 212 da Constituição Federal;

II - receitas que pertencem aos Municípios decorrentes de transferências previstas na Constituição Federal;

III - receitas de contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores;

IV - demais transferências obrigatórias e voluntárias entre entes da Federação com destinação especificada em lei;

V - fundos instituídos pelo Poder Judiciário, pelos Tribunais de Contas, pelo Ministério Público, pelas Defensorias Públicas e pelas Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal."

"Art. 76-B. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) das receitas dos Municípios relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes.

Parágrafo único. Excetuam-se da desvinculação de que trata o caput:

I - recursos destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde e à manutenção e desenvolvimento do ensino de que tratam, respectivamente, os incisos II e III do § 2º do art. 198 e o art. 212 da Constituição Federal;

II - receitas de contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores;

III - transferências obrigatórias e voluntárias entre entes da Federação com destinação especificada em lei;

IV - fundos instituídos pelo Tribunal de Contas do Município."



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

*Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir de 1º de janeiro de 2016.
[grifo nosso]*

Com base na fundamentação acima colacionada, originada na EC nº 93/2016, denota-se a possibilidade de desvinculação de 30% (trinta por cento) das receitas dos Municípios relativas a impostos, taxas e multas, razão pelo qual não se vislumbra qualquer inconstitucionalidade na emenda apresentada, salvo se excedente ao percentual referido acima, informação que não resta presente no veto apresentado, entretanto, não pode ser descartada eventual discussão judicial acerca da aplicação da lei dentro do caso concreto.

Assim, é o parecer, s.m.j., de caráter opinativo⁴⁵, e, como já observado, deixa-se de realizar manifestação conclusiva acerca da emenda objeto de veto do Vereador Rafael de Castro por não terem sido apresentados elementos/documentos que garantam um nível mínimo de segurança jurídica na confecção do documento opinativo (parecer jurídico), como, por exemplo, documentação de que não foi observado o ditame do art. 14, inciso II, da LRF. Entretanto, imperiosa a ressalva de obediência a tal dispositivo, bem como do art. 113 da ADCT.

Em que pese desnecessário explicitar, registre-se que o presente parecer não exime as Comissões pertinentes das respectivas análises acerca do PL.

Sant'Ana do Livramento, 30 de novembro de 2022.


Christiano Fagundes da Silva
Procurador Jurídico

⁴ STF. MS 24073.

⁵ O parecerista, como ensina a lição de Celso Antonio Bandeira de Mello, não pratica ato administrativo, “sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa informar, elucidar, sugerir providência administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa.”. Prerrogativas da Advocacia Pública. Luiz Henrique Sormani Barbugiani. Editora Fórum. 2016. pág. 109.