



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

PARECER AJL/CMT Nº 135/2019

Teresina (PI), 04 de junho de 2019.

Assunto: *Emenda modificativa nº 05; Emenda modificativa nº 06 ao Projeto de Lei nº 126/2019*

Autor: *Ver. Joaquim do Arroz; Ver. Edilberto (Dudu), respectivamente*

Ementa: *Emenda modificativa nº 05, a qual 'modifica-se o anexo a que se refere no art. 1º, inciso VIII, alínea 'a' do projeto de lei 126/19, que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2020, e dá outras providências'; Emenda modificativa nº 06, a qual 'modifica-se o anexo a que se refere no art. 1º, inciso VIII, alínea 'a' do Projeto de Lei nº 126/2019, que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2020, e dá outras providências'.*

I – RELATÓRIO / HISTÓRICO:

Os ilustres Vereadores Joaquim do Arroz e Edilberto (Dudu) apresentaram, respectivamente, as emendas nº 05 e 06, as quais modificam o anexo a que se refere no art. 1º, inciso VIII, alínea 'a' do projeto de lei 126/19.

Em justificativa, ambos parlamentares alegam que as propostas legislativas pretendem não somente alterar valores referentes a metas já constantes no anexo de Metas e Prioridades da LDO, indo ao encontro da prioridade elencada no art. 2º, inciso I, alínea c do referido projeto.

Por provocação do Departamento Legislativo, seguindo sistemática do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

É, em síntese, o relatório.

II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo.

[...]

§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado pelas comissões. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)

§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá.

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, **a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante**, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica **não substitui a manifestação das Comissões especializadas** e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

III – ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que as emendas estão redigidas em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscritas por seus autores, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Observa-se, ainda, que os autores articularam justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.



A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.

Destarte, nenhum óbice de ordem técnico-formal existe, daí porque merecer a matéria toda consideração da edilidade no tocante a tais aspectos.

IV – ANÁLISE SOB O PRISMA LEGAL E CONSTITUCIONAL:

Primordialmente, é oportuno fazer considerações ao poder de emendar. Essa prerrogativa, conferida ao parlamentar, pode ser exercida nos projetos de lei ainda que a iniciativa seja do Poder Executivo. Essa faculdade fundamenta-se no princípio constitucional da separação dos poderes, haja vista que impedi-lo de emendar um projeto de iniciativa do Chefe do Executivo implicaria subtração de sua função primordial, qual seja, a legislativa, reduzindo-o, por conseguinte, a um simples ratificador da vontade do titular da iniciativa ou em simples votante.

3

Destarte, quando a iniciativa do projeto a ser emendado pelo Legislativo é de competência constitucional atribuída, com exclusividade, ao Chefe do Executivo toda cautela faz-se necessária para que, a título de emendar, não transforme o Legislativo no titular daquela iniciativa que a Carta Constitucional e a Lei Orgânica do Município reservaram ao Executivo, ou, em outras palavras, a título de emendar não acabe o legislador por substituir o projeto inicial.

Atendo-se às leis orçamentárias, especificamente, é oportuno afirmar que essas proposições poderão ser emendadas pelo parlamentar, visto que o Legislativo pode aperfeiçoar esses planejamentos orçamentários, ajustando-o às realidades econômico-financeiras do Município, almejando a perfeita execução no exercício a que se destina sem deturpar o ensejo original do Prefeito que tem a competência para a elaboração do projeto.

Em sentido convergente, cita-se o entendimento do Supremo Tribunal Federal - STF nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 973-7/AP e nº 1.050/MC, conforme se depreende a seguir:



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

“o poder de emendar – que não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis – qualifica-se como prerrogativa deferida aos parlamentares, que se sujeitam, no entanto, quanto ao seu exercício, às restrições impostas, em ‘numerus clausus’, pela Constituição Federal”.

“O poder de emendar projetos de lei, que se reveste de natureza eminentemente constitucional, qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa. Essa prerrogativa institucional, precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis (RTJ 36/382, 385 – RTJ 37/113 – RDA 102/261), pode ser legitimamente exercida pelos membros do legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa (ADI 865/MA, rel. min. Celso de Mello), desde que, respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da República, as emendas parlamentares (a) não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei, (b) guardem afinidade lógica (relação de pertinência) com a proposição original e (c) tratando-se de projetos orçamentários (CF, art. 165, I, II e III), observem as restrições fixadas no art. 166, § 3º e § 4º da Carta Política (...).”[ADI 1.050 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 21-9-1994, P, DJ de 23-4-2004.]

Ademais, importa destacar que a CRFB/88 preceitua que as emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer (art. 166, § 2º, CF). Por simetria, a Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM, considerando que o Poder Legislativo nos Municípios é unicameral, previu que as emendas serão apresentadas na Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização Financeira e Ordem Econômica da Câmara Municipal, consoante art. 152 da LOM.

Acerca do trâmite das emendas orçamentárias, dispõe o Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina, o seguinte:

Art. 117. O Presidente ou a Mesa, conforme o caso, não aceitará proposição:

[...]

V - quando a emenda ou subemenda for apresentada fora do prazo, não observar restrição constitucional ao poder de emenda ou não tiver relação com a matéria da proposição principal;

Art. 123. Quando a proposição consistir em projeto de emenda à Lei Orgânica, projeto de lei, de decreto legislativo, de resolução ou de projeto substitutivo, uma vez lida pelo Secretário durante o expediente, será



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

encaminhada pelo Presidente às Comissões competentes para os pareceres técnicos.

§ 1º No caso do parágrafo único do Art. 197, o encaminhamento só se fará depois de escoado o prazo para emendas ali previstas. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)

Art. 124. As proposições originárias e as emendas a que se referem o parágrafo único do Art. 197 e o §1º do Art. 203 serão apreciadas pelas Comissões na mesma fase. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)

Art. 197. Recebida do Prefeito a proposta orçamentária, dentro do prazo e na forma legal, o Presidente mandará publicá-la e distribuir cópia aos Vereadores nos 10 (dez) dias seguintes, contados do recebimento, enviando à Comissão de Finanças, Orçamento, Fiscalização Financeira e da Ordem Econômica para emissão de parecer. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicado no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)

Parágrafo único. No decênio, contados do recebimento das cópias, os Vereadores poderão apresentar emendas à proposta. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicado no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)

Art. 198. A Comissão de Finanças, Orçamento, Fiscalização Financeira e da Ordem Econômica pronunciar-se-á em até 30 (trinta) dias, findo os quais, com ou sem parecer escrito, a matéria será incluída como item único da ordem do dia da primeira sessão desimpedida. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicado no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)

Art. 199. Na primeira discussão, poderão os Vereadores manifestar-se no prazo regimental sobre o objeto e as emendas, assegurando-se preferência ao relator do parecer da Comissão de Finanças, Orçamento, Fiscalização Financeira e da Ordem Econômica e aos autores das emendas no uso da palavra.

Art. 200. Se as emendas forem aprovadas, dentro de 03 (três) dias, a matéria retornará à Comissão de Finanças, Orçamento, Fiscalização Financeira e da Ordem Econômica para incorporá-la ao texto, no prazo de 05 (cinco) dias.

Parágrafo único. Devolvido o processo pela Comissão, ou avocado a esta pelo Presidente, se esgotado o prazo previsto no caput, será reincluído em pauta imediatamente para segunda discussão e aprovação do texto definitivo, dispensada a fase de redação final.

Art. 201. Aplicam-se as normas desta Seção à proposta do plano plurianual e das diretrizes orçamentárias.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

A par disso, cabe-se ater ao assunto veiculado nas emendas em apreço. No que se refere à Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, destaque-se o teor do art. 165, §2º, da Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB/88, o qual estabelece que aludida lei orçamentária compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública Federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, bem como disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Com o escopo de elucidar a referida disposição constitucional, expõe-se as considerações de Augustinho Vicente Paludo:

Esse conceito pode ser detalhado para sua melhor compreensão:

Metas: são partições dos objetivos que, mediante a quantificação física e financeira dos programas e projetos, permitem medir o nível de alcance dos objetivos.

Prioridades: A LDO retira do PPA as prioridades que a LOA deve contemplar em cada ano, mas essas prioridades não são absolutas, visto que existem outras despesas prioritárias: 1. obrigações constitucionais e legais 2. manutenção e funcionamento dos órgãos/ entidades; 3. Obras inacabadas com execução física superior a 50%; 4. demais despesas priorizadas pela LDO. Incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente: existem metas e prioridades também para as despesas de capital. Essas metas se referem ao exercício subsequente, haja vista que a execução orçamentária ocorrerá apenas naquele exercício.

Destarte, o capítulo II do referido projeto contempla as metas e prioridades estabelecidas pela Administração Pública Municipal, as quais estão em conformidade com o Plano Plurianual para o Quadriênio 2018/2021, quais sejam a Inclusão Social, Sustentabilidade Ambiental, Produtividade Econômica, Qualidade de Vida e Governança.

Além disso, importante destacar que a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000) trouxe inovações à Lei de Diretrizes Orçamentárias, trazendo outras exigências a serem também observadas, conforme se depreende da análise dos dispositivos abaixo transcritos:



Lei Complementar nº 101/2000 (LRF):

Seção II

Da Lei de Diretrizes Orçamentárias

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I - disporá também sobre:

- a) equilíbrio entre receitas e despesas;*
- b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;*
- c) (VETADO)*
- d) (VETADO)*
- e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;*
- f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;*

II - (VETADO)

III - (VETADO)

7

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;

IV - avaliação da situação financeira e atuarial:

- a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;*
- b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;*



V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem. (grifo nosso)

(...)

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

(...)

III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:

a) (VETADO)

b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos. (grifo nosso)

Acerca das disposições legais constantes na LRF, é pertinente se valer das lições⁸ doutrinárias para melhor compreender as exigências trazidas. A esse propósito, escreveu Marcus Abraham sobre a matéria:

Porém, indo além do conteúdo previsto pela Constituição, a LRF estabeleceu que a LDO deverá também prever: a) equilíbrio entre receitas e despesas; b) critérios e forma para limitação de empenho, ou seja, contingenciamento de dotações quando a evolução da receita comprometer os resultados orçamentários pretendidos; c) regras para avaliar a eficiência das ações desenvolvidas; d) condições para subvencionar financeiramente instituições privadas e entes da Administração indireta; e) critérios para início de novos projetos; f) percentual da receita corrente líquida que será retido como Reserva de Contingência.

A LRF estabeleceu que a LDO deverá possuir também dois anexos (e uma mensagem de encaminhamento):

I – Anexo de Metas Fiscais, contendo: I – avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior; II – demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional; III – evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos; IV – avaliação da situação financeira e atuarial: a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador; b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial; V – demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado; II – Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem; (ABRAHAM, Marcus. Curso de direito financeiro brasileiro. Rio de Janeiro: Forense, 2018.pg 434)

Sobre o assunto, merecem destaque também as considerações da jurista Tathiane Piscitelli, conforme se verifica a seguir:

De outro lado, a LRF dispõe longamente sobre os objetivos e características da LDO em seu artigo 4º; além das exigências constitucionais, a lei disporá sobre:

- i. o equilíbrio entre receitas e despesas;*
- ii. os critérios e forma de limitação de empenho, nos casos de haver a necessidade de reduzir despesas ou em virtude do excesso de endividamento, ou por conta do não atingimento das metas de resultado fixadas na LDO;*
- iii. as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; _____ e*
- iv. as condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.*

O § 3º do artigo 4º da LRF ainda prescreve a necessidade de a LDO conter um Anexo de Riscos Fiscais, cujo objetivo será não apenas avaliar os possíveis passivos contingentes da Administração e os outros riscos que possam ter efeitos danosos sobre as contas públicas, como também informar quais providências deverão ser tomadas na hipótese de as contingências previstas virem à tona.

Para além do Anexo de Riscos Fiscais, a LRF estabelece normas relativas ao projeto da LDO, indicando elementos que, necessariamente, deverão estar presentes por ocasião de seu envio ao Poder Legislativo e que, uma vez aprovados, integrarão o corpo da lei. Segundo dispõe o § 1º do artigo 4º, referido projeto será integrado por um Anexo de Metas Fiscais, no qual serão estabelecidas as metas anuais relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício ao qual a LDO se referir e também para os dois outros seguintes.

Como forma de reafirmar a consistência dos objetivos então fixados, estabelece o § 2º, inciso II, que o demonstrativo das metas anuais deverá ser instruído com memória e metodologia de cálculo que, a um só tempo, sejam



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

capazes de justificar os resultados pretendidos, que serão comparados com as metas fixadas nos três exercícios anteriores, e, ademais, de evidenciar a consistência das metas atuais com as premissas e os objetivos da política econômica nacional. Trata-se, portanto, de assegurar que o conteúdo do Anexo de Metas Fiscais não seja aleatório ou desconectado da realidade econômica e financeira do país.

O § 2º, portanto, detalha ainda mais o conteúdo do referido anexo. Nesse sentido, também estabelece que o Anexo de Metas Fiscais deverá conter não apenas as metas fiscais para o futuro, mas igualmente contemplará a avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior (inciso I) e a evolução do patrimônio líquido nos últimos três exercícios, com destaque para o destino da receita obtida com a alienação de ativos (inciso III).

Além disso, estabelece que o anexo irá realizar a avaliação da situação financeira e atuarial dos fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial e também dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (inciso IV).

Finalmente, determina que haja outro demonstrativo: aquele quanto à estimativa e compensação de renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

Essa descrição dos dispositivos que contemplam o Anexo de Metas Fiscais, deixa claro que referido documento tem por objetivo primordial estabelecer os resultados financeiros pretendidos para o futuro e tal é alcançado não apenas pela previsão genérica de números, mas especialmente pela comparação das metas atuais com aquelas estabelecidas no passado, além de prever a necessidade de avaliação tanto do patrimônio líquido atual do ente quanto de obrigações cuja realização não se dará imediatamente (como os programas de natureza atuarial).

Trata-se, portanto, de documento que prima pela consistência passada e futura em relação aos dados apresentados e deve ser visto como um importante instrumento de controle para a elaboração do orçamento. (Piscitelli, Tathiane. Direito financeiro. 6ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: MÉTODO, 2018. pg 66)

Nessa linha de intelecção, atendo-se especificamente aos anexos que devem constar na lei de diretrizes orçamentárias, qual seja anexo de metas fiscais e anexo de riscos fiscais, Sávio Nascimento, ao tecer comentários sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal, esclarece o seguinte:

O Anexo de Metas Fiscais (AMF) estabelece metas anuais em valores correntes (atualizados por um índice) e constantes relativas a:



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

- *Receitas.*
- *Despesas.*
- *Resultado nominal.*
- *Resultado primário.*
- *Montante da dívida pública.*

Essas metas são estabelecidas para 3 (três) exercícios, sendo para o exercício que se referir e para os 2 (dois) seguintes.

Em síntese, o AMF busca uma situação favorável entre a receita pública e a despesa pública, visando atingir à sustentabilidade das finanças públicas.

Esse demonstrativo evidencia a consistência das metas anuais com as premissas e os objetivos da política econômica nacional. Essa consistência é explicada, por exemplo, no caso de uma política econômica pautada em uma política fiscal contracionista, situação em que haverá uma meta maior de resultado primário (mais receitas primárias), cujo contexto fiscal é consistente com o objetivo econômico de arrocho fiscal.

O AMF se preocupa com a preservação do patrimônio público ao destacar os recursos originados da alienação de bens e direitos públicos (ativos públicos). Como exemplo de origem desses recursos, citam-se as privatizações.

O AMF trata da situação financeira e atuarial dos sistemas públicos de previdência e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), objetivando avaliar a sustentabilidade desses sistemas e do FAT. Cabe destacar que o orçamento da seguridade social opera normalmente em déficit, ou seja, a despesa com seguridade social é maior do que a receita. Cabe lembrar que os fundos públicos são abrangidos pela LRF, e o AMF trata da avaliação da situação financeira e atuarial desses públicos.

O AMF se preocupa com o equilíbrio das contas públicas ao tratar da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado. Cabe destacar que uma das condições para que ocorra a renúncia de receitas ou aumento de despesas é que esses atos de renúncia não afetem as metas de resultados fiscais (inciso I do art. 14 e § 2º do art.17).

O Anexo de Riscos Fiscais (ARF) avalia duas situações (riscos) que podem impactar as despesas públicas:

a) Passivos contingentes: são obrigações que dependem de alguma condição para que se concretizem como despesa. Exemplo: Contingências trabalhistas que dependem de uma decisão judicial desfavorável para a Fazenda Pública.

b) Outros riscos capazes de afetar as contas públicas: esses riscos são divididos em dois tipos:

b.1) risco orçamentário: ocorre no caso de frustração da arrecadação da receita (queda dos ganhos) ou aumento de despesa orçada a menor ou criação de despesa não fixada (aumento dos gastos), o que provoca um desequilíbrio da execução do orçamento.

Exemplos de risco orçamentário: arrecadação de tributos realizada a menor, restituição de tributos realizada a maior, existência de enchentes, epidemias;



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

b.2) risco da dívida pública: ocorre no caso de aumento do valor da dívida pública devido a situações externas à administração da dívida. Essas situações são verificadas em razão de: b.2.1) aumento da taxa de câmbio ou do índice de inflação quando a dívida é indexada a essas variáveis econômicas (pós-fixada). Cabe lembrar que tanto a variação cambial da dívida, quanto à variação monetária da dívida são despesas, provocando, assim, desequilíbrio do orçamento; b.2.2) passivos contingentes, que são dívidas cuja existência depende de acontecimentos imprevisíveis, como no caso de uma decisão judicial desfavorável para o governo.

O ARF deve informar sobre as providências a serem tomadas, caso os riscos de desequilíbrio (problema) das contas públicas se concretizem; uma medida que pode ser indicada como uma providência (solução) é a destinação da reserva de contingência (dotação orçamentária) ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos (alínea b do inciso III do art. 5o).

Cabe destacar que, ao contrário do ARF, a LRF não define para qual exercício os riscos são estabelecidos — situação óbvia, uma vez que ao tratar de possibilidades não se pode definir o momento (quando) certo em que ocorrerá.

Em síntese, o ARF trata de situações que podem desequilibrar as contas públicas, bem como das providências a serem tomadas ao concretizar essas situações. (Nascimento, Sávio. Lei de responsabilidade fiscal. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. Pg 41-43)

Nesse diapasão, Augustinho Vicente Paludo versa ainda sobre o cálculo para aferir o ¹² cumprimento das metas fiscais a seguir:

É a LDO quem estabelece as metas fiscais a serem cumpridas pelos governos. O cálculo que possibilita a aferição do cumprimento dessas metas de resultados nominal e primário, citadas no art. 4º, § 1º, pode ser assim especificado:

O Resultado Primário é obtido mediante o somatório das receitas primárias (menos) o somatório das despesas primárias - excluindo-se as despesas com juros da dívida pública. Pode ser sintetizado no seguinte cálculo: receitas não financeiras (menos) despesas não financeiras.

O resultado primário avalia o comportamento fiscal do Governo e revela se ele está respeitando os limites orçamentários do exercício (receitas X despesas não financeiras).

O Resultado Nominal, por sua vez, inclui as despesas com juros e correção monetária (se houver). Pode ser sintetizado no seguinte cálculo: receitas não financeiras (mais) receitas de juros (menos) despesas não financeiras (mais) despesas com juros.

É o resultado nominal que definirá se o ente governamental necessita recorrer a novos financiamentos ou não. Se o resultado nominal for positivo o governo poderá reduzir o endividamento público ou aplicar o excedente em novos investimentos; se o resultado for negativo o governo terá que recorrer a novos empréstimos para atender aos compromissos, aumentando



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

o endividamento. (Paludo, Augustinho Vicente Orçamento público, administração financeira e orçamentária e LRF. 7. ed. rev. e atual.- Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO: 2017. pg 95)

Em razão de todo o exposto, apreciando as emendas nº 05 e 06, as quais pretendem tão somente alterar valores referentes a metas já constantes no anexo de Metas e Prioridades da LDO, é oportuno discorrer que a análise das referidas proposições afasta-se de aspectos estritamente jurídicos, perpassando por conhecimentos contábeis que ultrapassam a competência desse órgão de assessoramento, sendo imprescindível para adequada análise da referida emenda parecer de profissional habilitado.

IV- CONCLUSÃO:

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa opina pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação das emendas nº 05 e 06 ao projeto de lei nº 126/2019, sugerindo a análise por profissional contábil habilitado.

13

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.

Denise C. G. Maciel
DENISE CRISTINA GOMES MACIEL
Assessora Jurídica Legislativa
Mat. 06856-0 CMT



**ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**

**COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO
FINANCEIRA E ORDEM ECONÔMICA**

Assunto: Emenda modificativa nº 05; Emenda modificativa nº 06 ao Projeto de Lei nº 126/2019

Autor: Ver. Joaquim do Arroz; Ver. Edilberto (Dudu), respectivamente

Ementa: Emenda modificativa nº 05, a qual 'modifica-se o anexo a que se refere no art. 1º, inciso VIII, alínea 'a' do projeto de lei 126/19, que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2020, e dá outras providências'; Emenda modificativa nº 06, a qual 'modifica-se o anexo a que se refere no art. 1º, inciso VIII, alínea 'a' do Projeto de Lei nº 126/2019, que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2020, e dá outras providências'.

Conclusão: parecer contrário

Relator: Vereador Inácio Carvalho

PARECER

Por determinação regimental foi distribuída à Comissão de Finanças, Orçamento, Fiscalização Financeira e da Ordem Econômica, de autoria dos ilustres Vereadores Joaquim do Arroz e Edilberto (Dudu), respectivamente, as emendas nº 05 e 06, as quais modificam o anexo a que se refere no art. 1º, inciso VIII, alínea 'a' do projeto de lei 126/19.

Em justificativa, ambos parlamentares alegam que as propostas legislativas pretendem tão somente alterar valores referentes a metas já constantes no anexo de Metas e Prioridades da LDO, indo ao encontro da prioridade elencada no art. 2º, inciso I, alínea c do referido projeto.

É o que basta relatar.

Com efeito, é oportuno fazer considerações ao poder de emendar. Essa prerrogativa, conferida ao parlamentar, pode ser exercida nos projetos de lei ainda que a iniciativa seja do Poder Executivo. Essa faculdade fundamenta-se no princípio constitucional da separação dos poderes, haja vista que impedi-lo de emendar um projeto de iniciativa do Chefe do Executivo



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

implicaria subtração de sua função primordial, qual seja, a legislativa, reduzindo-o, por conseguinte, a um simples ratificador da vontade do titular da iniciativa ou em simples votante.

Destarte, quando a iniciativa do projeto a ser emendado pelo Legislativo é de competência constitucional atribuída, com exclusividade, ao Chefe do Executivo toda cautela faz-se necessária para que, a título de emendar, não transforme o Legislativo no titular daquela iniciativa que a Carta Constitucional e a Lei Orgânica do Município reservaram ao Executivo, ou, em outras palavras, a título de emendar não acabe o legislador por substituir o projeto inicial.

Atendo-se às leis orçamentárias, especificamente, é oportuno afirmar que essas proposições poderão ser emendadas pelo parlamentar, visto que o Legislativo pode aperfeiçoar esses planejamentos orçamentários, ajustando-o às realidades econômico-financeiras do Município, almejando a perfeita execução no exercício a que se destina sem deturpar o ensejo original do Prefeito que tem a competência para a elaboração do projeto.

Em sentido convergente, cita-se o entendimento do Supremo Tribunal Federal - STF nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 973-7/AP e nº 1.050/MC, conforme se depreende a seguir:

“o poder de emendar – que não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis – qualifica-se como prerrogativa deferida aos parlamentares, que se sujeitam, no entanto, quanto ao seu exercício, às restrições impostas, em ‘numerus clausus’, pela Constituição Federal”.

“O poder de emendar projetos de lei, que se reveste de natureza eminentemente constitucional, qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa. Essa prerrogativa institucional, precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis (RTJ 36/382, 385 – RTJ 37/113 – RDA 102/261), pode ser legitimamente exercida pelos membros do legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa (ADI 865/MA, rel. min. Celso de Mello), desde que, respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da República, as emendas parlamentares (a) não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei, (b) guardem afinidade lógica (relação de pertinência) com a proposição original e (c) tratando-se de projetos orçamentários (CF, art. 165, I, II e III), observem as restrições fixadas no art. 166, § 3º e § 4º da Carta Política (...).” [ADI 1.050 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 21-9-1994, P, DJ de 23-4-2004.]

Ademais, importa destacar que a CRFB/88 preceitua que as emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer (art. 166, § 2º, CF). Por simetria, a Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM, considerando que o Poder Legislativo nos



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Municípios é unicameral, previu que as emendas serão apresentadas na Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização Financeira e Ordem Econômica da Câmara Municipal, consoante art. 152 da LOM.

Acerca do trâmite das emendas orçamentárias, dispõe o Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina, o seguinte:

Art. 117. O Presidente ou a Mesa, conforme o caso, não aceitará proposição:
[...]

V - quando a emenda ou subemenda for apresentada fora do prazo, não observar restrição constitucional ao poder de emenda ou não tiver relação com a matéria da proposição principal;

Art. 123. Quando a proposição consistir em projeto de emenda à Lei Orgânica, projeto de lei, de decreto legislativo, de resolução ou de projeto substitutivo, uma vez lida pelo Secretário durante o expediente, será encaminhada pelo Presidente às Comissões competentes para os pareceres técnicos.

§ 1º No caso do parágrafo único do Art. 197, o encaminhamento só se fará depois de escoado o prazo para emendas ali previstas. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)

Art. 124. As proposições originárias e as emendas a que se referem o parágrafo único do Art. 197 e o §1º do Art. 203 serão apreciadas pelas Comissões na mesma fase. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)

Art. 197. Recebida do Prefeito a proposta orçamentária, dentro do prazo e na forma legal, o Presidente mandará publicá-la e distribuir cópia aos Vereadores nos 10 (dez) dias seguintes, contados do recebimento, enviando à Comissão de Finanças, Orçamento, Fiscalização Financeira e da Ordem Econômica para emissão de parecer. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicado no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)

Parágrafo único. No decênio, contados do recebimento das cópias, os Vereadores poderão apresentar emendas à proposta. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicado no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)

Art. 198. A Comissão de Finanças, Orçamento, Fiscalização Financeira e da Ordem Econômica pronunciar-se-á em até 30 (trinta) dias, findo os quais, com ou sem parecer escrito, a matéria será incluída como item único da ordem do dia da primeira sessão desimpedida. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicado no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)

Art. 199. Na primeira discussão, poderão os Vereadores manifestar-se no prazo regimental sobre o objeto e as emendas, assegurando-se preferência ao relator do parecer da Comissão de Finanças, Orçamento, Fiscalização



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Financeira e da Ordem Econômica e aos autores das emendas no uso da palavra.

Art. 200. Se as emendas forem aprovadas, dentro de 03 (três) dias, a matéria retornará à Comissão de Finanças, Orçamento, Fiscalização Financeira e da Ordem Econômica para incorporá-la ao texto, no prazo de 05 (cinco) dias.

Parágrafo único. Devolvido o processo pela Comissão, ou avocado a esta pelo Presidente, se esgotado o prazo previsto no caput, será reincluído em pauta imediatamente para segunda discussão e aprovação do texto definitivo, dispensada a fase de redação final.

Art. 201. Aplicam-se as normas desta Seção à proposta do plano plurianual e das diretrizes orçamentárias.

A par disso, cabe-se ater ao assunto veiculado nas emendas em apreço. No que se refere à Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, destaque-se o teor do art. 165, §2º, da Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB/88, o qual estabelece que aludida lei orçamentária compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública Federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, bem como disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Com o escopo de elucidar a referida disposição constitucional, expõe-se as considerações de Augustinho Vicente Paludo:

Esse conceito pode ser detalhado para sua melhor compreensão:

Metas: são partições dos objetivos que, mediante a quantificação física e financeira dos programas e projetos, permitem medir o nível de alcance dos objetivos.

Prioridades: A LDO retira do PPA as prioridades que a LOA deve contemplar em cada ano, mas essas prioridades não são absolutas, visto que existem outras despesas prioritárias: 1. obrigações constitucionais e legais 2. manutenção e funcionamento dos órgãos/ entidades; 3. Obras inacabadas com execução física superior a 50%; 4. demais despesas priorizadas pela LDO. Incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente: existem metas e prioridades também para as despesas de capital. Essas metas se referem ao exercício subsequente, haja vista que a execução orçamentária ocorrerá apenas naquele exercício.



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Destarte, o capítulo II do referido projeto contempla as metas e prioridades estabelecidas pela Administração Pública Municipal, as quais estão em conformidade com o Plano Plurianual para o Quadriênio 2018/2021, quais sejam a Inclusão Social, Sustentabilidade Ambiental, Produtividade Econômica, Qualidade de Vida e Governança.

Além disso, importante destacar que a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000) trouxe inovações à Lei de Diretrizes Orçamentárias, trazendo outras exigências a serem também observadas, conforme se depreende da análise dos dispositivos abaixo transcritos:

Lei Complementar nº 101/2000 (LRF):

Seção II

Da Lei de Diretrizes Orçamentárias

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I - disporá também sobre:

- a) equilíbrio entre receitas e despesas;*
- b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;*
- c) (VETADO)*
- d) (VETADO)*
- e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;*
- f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;*

II - (VETADO)

III - (VETADO)

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

- I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;*



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;

IV - avaliação da situação financeira e atuarial:

a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;

b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem. (grifo nosso)

(...)

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

(...)

III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:

a) (VETADO)

b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos. (grifo nosso)

Acerca das disposições legais constantes na LRF, é pertinente se valer das lições doutrinárias para melhor compreender as exigências trazidas. A esse propósito, escreveu Marcus Abraham sobre a matéria:

Porém, indo além do conteúdo previsto pela Constituição, a LRF estabeleceu que a LDO deverá também prever: a) equilíbrio entre receitas e despesas; b) critérios e forma para limitação de empenho, ou seja, contingenciamento de dotações quando a evolução da receita comprometer os resultados orçamentários pretendidos; c) regras para avaliar a eficiência das ações desenvolvidas; d) condições para subvencionar financeiramente instituições privadas e entes da Administração indireta; e) critérios para início de novos



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

projetos; f) percentual da receita corrente líquida que será retido como Reserva de Contingência.

A LRF estabeleceu que a LDO deverá possuir também dois anexos (e uma mensagem de encaminhamento):

I – Anexo de Metas Fiscais, contendo: I – avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior; II – demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional; III – evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos; IV – avaliação da situação financeira e atuarial: a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador; b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial; V – demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado;

II – Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem;

(ABRAHAM, Marcus. Curso de direito financeiro brasileiro. Rio de Janeiro: Forense, 2018.pg 434)

Sobre o assunto, merecem destaque também as considerações da jurista Tathiane Piscitelli, conforme se verifica a seguir:

De outro lado, a LRF dispõe longamente sobre os objetivos e características da LDO em seu artigo 4º; além das exigências constitucionais, a lei disporá sobre:

- i. o equilíbrio entre receitas e despesas;*
- ii. os critérios e forma de limitação de empenho, nos casos de haver a necessidade de reduzir despesas ou em virtude do excesso de endividamento, ou por conta do não atingimento das metas de resultado fixadas na LDO;*
- iii. as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; e*
- iv. as condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.*

O § 3º do artigo 4º da LRF ainda prescreve a necessidade de a LDO conter um Anexo de Riscos Fiscais, cujo objetivo será não apenas avaliar os possíveis passivos contingentes da Administração e os outros riscos que possam ter efeitos danosos sobre as contas públicas, como também informar quais providências deverão ser tomadas na hipótese de as contingências previstas virem à tona.

Para além do Anexo de Riscos Fiscais, a LRF estabelece normas relativas ao projeto da LDO, indicando elementos que, necessariamente, deverão estar presentes por ocasião de seu envio ao Poder Legislativo e que, uma vez aprovados, integrarão o corpo da lei. Segundo dispõe o § 1º do artigo 4º,



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

referido projeto será integrado por um Anexo de Metas Fiscais, no qual serão estabelecidas as metas anuais relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício ao qual a LDO se referir e também para os dois outros seguintes.

Como forma de reafirmar a consistência dos objetivos então fixados, estabelece o § 2º, inciso II, que o demonstrativo das metas anuais deverá ser instruído com memória e metodologia de cálculo que, a um só tempo, sejam capazes de justificar os resultados pretendidos, que serão comparados com as metas fixadas nos três exercícios anteriores, e, ademais, de evidenciar a consistência das metas atuais com as premissas e os objetivos da política econômica nacional. Trata-se, portanto, de assegurar que o conteúdo do Anexo de Metas Fiscais não seja aleatório ou desconectado da realidade econômica e financeira do país.

O § 2º, portanto, detalha ainda mais o conteúdo do referido anexo. Nesse sentido, também estabelece que o Anexo de Metas Fiscais deverá conter não apenas as metas fiscais para o futuro, mas igualmente contemplará a avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior (inciso I) e a evolução do patrimônio líquido nos últimos três exercícios, com destaque para o destino da receita obtida com a alienação de ativos (inciso III).

Além disso, estabelece que o anexo irá realizar a avaliação da situação financeira e atuarial dos fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial e também dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (inciso IV).

Finalmente, determina que haja outro demonstrativo: aquele quanto à estimativa e compensação de renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

Essa descrição dos dispositivos que contemplam o Anexo de Metas Fiscais deixa claro que referido documento tem por objetivo primordial estabelecer os resultados financeiros pretendidos para o futuro e tal é alcançado não apenas pela previsão genérica de números, mas especialmente pela comparação das metas atuais com aquelas estabelecidas no passado, além de prever a necessidade de avaliação tanto do patrimônio líquido atual do ente quanto de obrigações cuja realização não se dará imediatamente (como os programas de natureza atuarial).

Trata-se, portanto, de documento que prima pela consistência passada e futura em relação aos dados apresentados e deve ser visto como um importante instrumento de controle para a elaboração do orçamento.

(Piscitelli, Tathiane. Direito financeiro. 6ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: MÉTODO, 2018. pg 66)

Nessa linha de intelecção, atendo-se especificamente aos anexos que devem constar na lei de diretrizes orçamentárias, qual seja anexo de metas fiscais e anexo de riscos fiscais, Sávio Nascimento, ao tecer comentários sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal, esclarece o seguinte:



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

O Anexo de Metas Fiscais (AMF) estabelece metas anuais em valores correntes (atualizados por um índice) e constantes relativas a:

- *Receitas.*
- *Despesas.*
- *Resultado nominal.*
- *Resultado primário.*
- *Montante da dívida pública.*

Essas metas são estabelecidas para 3 (três) exercícios, sendo para o exercício que se referir e para os 2 (dois) seguintes.

Em síntese, o AMF busca uma situação favorável entre a receita pública e a despesa pública, visando atingir à sustentabilidade das finanças públicas.

Esse demonstrativo evidencia a consistência das metas anuais com as premissas e os objetivos da política econômica nacional. Essa consistência é explicada, por exemplo, no caso de uma política econômica pautada em uma política fiscal contracionista, situação em que haverá uma meta maior de resultado primário (mais receitas primárias), cujo contexto fiscal é consistente com o objetivo econômico de arrocho fiscal.

O AMF se preocupa com a preservação do patrimônio público ao destacar os recursos originados da alienação de bens e direitos públicos (ativos públicos). Como exemplo de origem desses recursos, citam-se as privatizações.

O AMF trata da situação financeira e atuarial dos sistemas públicos de previdência e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), objetivando avaliar a sustentabilidade desses sistemas e do FAT. Cabe destacar que o orçamento da seguridade social opera normalmente em déficit, ou seja, a despesa com seguridade social é maior do que a receita. Cabe lembrar que os fundos públicos são abrangidos pela LRF, e o AMF trata da avaliação da situação financeira e atuarial desses públicos.

O AMF se preocupa com o equilíbrio das contas públicas ao tratar da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado. Cabe destacar que uma das condições para que ocorra a renúncia de receitas ou aumento de despesas é que esses atos de renúncia não afetem as metas de resultados fiscais (inciso I do art. 14 e § 2º do art. 17).

O Anexo de Riscos Fiscais (ARF) avalia duas situações (riscos) que podem impactar as despesas públicas:

a) Passivos contingentes: são obrigações que dependem de alguma condição para que se concretizem como despesa. Exemplo: Contingências trabalhistas que dependem de uma decisão judicial desfavorável para a Fazenda Pública.

b) Outros riscos capazes de afetar as contas públicas: esses riscos são divididos em dois tipos:

b.1) risco orçamentário: ocorre no caso de frustração da arrecadação da receita (queda dos ganhos) ou aumento de despesa orçada a menor ou criação de despesa não fixada (aumento dos gastos), o que provoca um desequilíbrio da execução do orçamento.

Exemplos de risco orçamentário: arrecadação de tributos realizada a menor, restituição de tributos realizada a maior, existência de enchentes, epidemias;

b.2) risco da dívida pública: ocorre no caso de aumento do valor da dívida pública devido a situações externas à administração da dívida. Essas situações são verificadas em razão de: b.2.1) aumento da taxa de câmbio ou do índice de



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

inflação quando a dívida é indexada a essas variáveis econômicas (pós-fixada). Cabe lembrar que tanto a variação cambial da dívida, quanto à variação monetária da dívida são despesas, provocando, assim, desequilíbrio do orçamento; b.2.2) passivos contingentes, que são dívidas cuja existência depende de acontecimentos imprevisíveis, como no caso de uma decisão judicial desfavorável para o governo.

O ARF deve informar sobre as providências a serem tomadas, caso os riscos de desequilíbrio (problema) das contas públicas se concretizem; uma medida que pode ser indicada como uma providência (solução) é a destinação da reserva de contingência (dotação orçamentária) ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos (alínea b do inciso III do art. 5o).

Cabe destacar que, ao contrário do ARF, a LRF não define para qual exercício os riscos são estabelecidos — situação óbvia, uma vez que ao tratar de possibilidades não se pode definir o momento (quando) certo em que ocorrerá. Em síntese, o ARF trata de situações que podem desequilibrar as contas públicas, bem como das providências a serem tomadas ao concretizar essas situações. (Nascimento, Sávio. Lei de responsabilidade fiscal. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. Pg 41-43)

Nesse diapasão, Augustinho Vicente Paludo versa ainda sobre o cálculo para aferir o cumprimento das metas fiscais a seguir:

É a LDO quem estabelece as metas fiscais a serem cumpridas pelos governos. O cálculo que possibilita a aferição do cumprimento dessas metas de resultados nominal e primário, citadas no art. 4º, § 1º, pode ser assim especificado:

O Resultado Primário é obtido mediante o somatório das receitas primárias (menos) o somatório das despesas primárias - excluindo-se as despesas com juros da dívida pública. Pode ser sintetizado no seguinte cálculo: receitas não financeiras (menos) despesas não financeiras.

O resultado primário avalia o comportamento fiscal do Governo e revela se ele está respeitando os limites orçamentários do exercício (receitas X despesas não financeiras).

O Resultado Nominal, por sua vez, inclui as despesas com juros e correção monetária (se houver). Pode ser sintetizado no seguinte cálculo: receitas não financeiras (mais) receitas de juros (menos) despesas não financeiras (mais) despesas com juros.

É o resultado nominal que definirá se o ente governamental necessita recorrer a novos financiamentos ou não. Se o resultado nominal for positivo o governo poderá reduzir o endividamento público ou aplicar o excedente em novos investimentos; se o resultado for negativo o governo terá que recorrer a novos empréstimos para atender aos compromissos, aumentando o endividamento. (Paludo, Augustinho Vicente Orçamento público, administração financeira e orçamentária e LRF. 7. ed. rev. e atual.- Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO: 2017. pg 95)



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Em razão de todo o exposto, apreciando as emendas nº 05 e 06, as quais pretendem tão somente alterar valores referentes a metas já constantes no anexo de Metas e Prioridades da LDO, é oportuno discorrer que as metas implicam em objetivos a serem alcançados pelo Município, sendo mensurados pelos índices e unidades de medidas referentes ao indicador.

Logo, no caso em concreto, observando as alterações propostas ao referido anexo, segundo informações de técnicos alocados na Administração Municipal, constata-se que não é viável o remanejamento de ações no âmbito da LDO da forma especificada, porquanto são inexecutáveis, na medida em que os valores alterados referentes às metas de 2020 estão em dissonância com os índices e unidade de medida dos indicadores apontados.

Dessa forma, a Comissão de Finanças, Orçamento, Fiscalização Financeira e Ordem Econômica, anuindo com o voto do relator, manifesta-se **CONTRARIAMENTE** pela discussão e votação das emendas nº 05 e 06 ao projeto 126/2019, por vislumbrar erros contábeis que maculam as proposições.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Sala de Reunião da Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização Financeira e Ordem Econômica em 05 de junho de 2019.

Ver. INÁCIO CARVALHO
Relator

“Pelas conclusões” dos Relatores, nos termos do art. 61, §2º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT.

Ver. GRAÇA AMORIM
Membro

Ver. LEVINO DE JESUS
Membro



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Pedro Fernandes
Ver. PEDRO FERNANDES
Membro