



INSTITUTO GLOBAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Palestrante: Dr. Eder Lima Palma

Advogado

OAB/MG 172205

E-mail: ederlimapalma@hotmail.com



PRÁTICA LEGISLATIVA E O ORÇAMENTO MUNICIPAL 2024 - INOVAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS E AS RESTRIÇÕES DE ÚLTIMO ANO DE MANDATO



- Princípios da Administração Pública;
- O Que é o Poder Legislativo e Quais as Suas Competências;
- Como o Poder Legislativo Municipal está Inserido na Estrutura Constitucional?;
- Os Trabalhos do Plenário, Mesa Diretora e Comissões Permanentes e Provisórias;
- Proposições Legislativas, Competência no Processo Legislativo;
- Fases do Processo de Elaboração das Leis;
- Como deve ser Apreciado o Veto ao Projeto de Lei?;
- A Atuação dos Vereadores no Processo de Cassação do Mandato de Prefeito;
- Crimes de Responsabilidade e Infrações Político-Administrativas Praticados pelo Prefeito Sujeitos à Cassação de Mandato;
- Consequências (Penalidades) para o Prefeito ou Vereador Cassado e a Anulação Judicial de Comissão Processante;
- O Fim da Desvinculação das Receitas Municipais (DRM);
- As Despesas com Pessoal;
- A não Classificação de Serviços Terceirizados em Gasto de Pessoal, Seja o Contrato Celebrado com Ongs ou Empresas Privadas;
- As Despesas com Publicidade Oficial;



APRESENTAÇÃO

- Em diversas ocasiões surge a pergunta: “Fui eleito vereador. E agora, o que terei que fazer”. A indagação procede por causa do desconhecimento das atribuições que um vereador deve enfrentar na Câmara Municipal.
- Quando há interesse, o vereador consegue dar uma resposta à altura das necessidades de seus eleitores. Afinal, eles confiaram ao parlamentar os votos nas urnas pelo desejo de terem um representante capaz de realizar as atividades legislativas de maneira digna e ética diante da sociedade.



- A função do vereador não é apenas a de legislar. Há muito mais para fazer do que comparecer às sessões da Câmara Municipal e discutir e votar as matérias. De forma resumida, as funções próprias do vereador são: legislar, fiscalizar, administrar e julgar agentes públicos em casos de quebra do decoro parlamentar e de atos que caracterizem infração político-administrativa.



- A legislatura 2021-2024 foi um tempo de urgência para colocar a Câmara Municipal em funcionamento adequado e para preparar o futuro do município.
- O que se espera é que o município possa atuar; no combate ao abandono de espaços públicos, na conclusão de obras suspensas e no fomento a investimentos em políticas públicas. Deve-se pensar o município como local de vida com qualidade, como uma célula da Federação capaz de criar oportunidades de modo sustentável, acessível e inovador.



CARTA DE PRINCÍPIOS

- **Durante o mandato, os vereadores devem empenhar esforços, capacidade e vontade política em suas ações legislativas.**
- 1º – Transformar a Câmara em instrumento de verdadeira e efetiva participação popular nas decisões sobre os problemas que afetam a vida no Município.
- 2º – Dar transparência a todas as ações do Poder Legislativo, de forma plena, para formar e informar a consciência política dos munícipes.
- 3º – Desenvolver estratégias visando a projeção do Poder Legislativo como um todo, para que seja respeitado e reconhecido diante dos outros Poderes e da sociedade.
- 4º – Reforçar a Câmara Municipal como referência de fiscalização e controle do Poder Executivo, especialmente para acompanhar a elaboração e execução do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual, além das demais matérias orçamentárias e tributárias.



- 5º – Incentivar o cidadão a apresentar ideias e propostas para a melhoria das leis por meio de audiências públicas e pela participação nas decisões das leis orçamentárias e do plano diretor.
- 6º – Negar qualquer prática assistencialista e orientar as pessoas a buscarem o que necessitam, de acordo com os seus direitos legais, nos órgãos próprios.
- 7º – Denunciar a má utilização do patrimônio público protegendo o bem comum.
- 8º – Fomentar políticas públicas que privilegiem a pessoa e que adotem o desenvolvimento sustentável como contribuição ao bem-estar dos servidores públicos e dos demais trabalhadores.
- 9º – Dar preferência às principais demandas da população, tais como: educação, saúde, segurança, habitação e transporte, dentre outras.
- 10º – Monitorar a indicação para cargos comissionados nos Poderes Executivo e Legislativo, com a devida observância dos critérios éticos e técnicos erradicando o nepotismo, ou favorecimento político.
- 11º - Estabelecer o combate rigoroso a qualquer tipo de corrupção, no exercício da tolerância zero, aproximando os órgãos de controle das contas públicas e estimulando a transparência na vereança e na administração pública em geral.



O QUE É O PODER LEGISLATIVO?

- Poder independente dotado de estrutura para o exercício de funções constitucionais e legais para propor e aprovar leis, fiscalizar sua aplicação e participar da administração pública municipal. Em cada ente federado há uma estrutura do Poder Legislativo, por exemplo: União – Formada pelo Congresso Nacional com as duas Casas de Leis (Câmara dos Deputados e Senado Federal), compondo-se de 513 deputados federais e 81 senadores da República, respectivamente. Estados – Formado pelas Assembleias Legislativas e seus deputados estaduais. Distrito Federal – Formado pela Câmara Legislativa do Distrito Federal e seus deputados distritais. Municípios – Formados pelas Câmaras Municipais compostas pelos vereadores.



COMO O PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL ESTÁ INSERIDO NA ESTRUTURA CONSTITUCIONAL?

- No município, o Poder Legislativo compreende a respectiva Câmara Municipal. A representação política é exercida pelos vereadores na prática das atividades legislativas e dentro das competências atribuídas ao Legislativo Municipal pela Constituição Federal.
- A produção legislativa é percebida pelos cidadãos quando estes podem acompanhar o desempenho dos vereadores em suas atividades, nas sessões legislativas, nas reuniões e nas audiências públicas. Essas atividades devem ser amplamente divulgadas pelos meios de comunicação e nas redes sociais.



COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS DA CÂMARA MUNICIPAL

- As leis de interesse local ou que suplementem as legislações estadual ou federal são aprovadas pela Câmara Municipal. Em seguida são levadas à sanção do prefeito, que é o gestor municipal do Poder Executivo.
- A gestão municipal depende da aprovação das leis orçamentárias, da estruturação das secretarias municipais, das autarquias e das fundações públicas, dos bens de domínio público, do sistema tributário municipal e das políticas públicas dos diversos setores pertinentes à vida dos cidadãos.



QUAIS AS FUNÇÕES DO PODER LEGISLATIVO?

- A função de legislar decorre da elaboração, redação, alteração e consolidação dos marcos jurídicos, além das atividades que asseguram ao parlamentar a participação no processo legislativo nas emendas, discussão e votos.
- A função de fiscalizar tem seu amparo na norma constitucional e consiste na apreciação dos pareceres das contas do prefeito, bem como investigar as contas daqueles que guardam, arrecadam, gerenciam e utilizam recursos públicos.



- Os vereadores aprovam os recursos financeiros, enquanto o gestor deve prestar contas dos gastos.
- A função de julgar é exercida pelos vereadores quando seus pares ferem o decoro parlamentar e, quando outros atores políticos (prefeitos e secretários municipais) praticam infrações político-administrativas.
- A função de administrar é caracterizada pela manutenção das atividades legislativas que dependam de recursos humanos e materiais no próprio órgão legislativo municipal.



O PLENÁRIO

- Os vereadores se reúnem em sessões plenárias para apreciação das matérias mais importantes dentro da Câmara Municipal.
- As competências do Plenário observam o posicionamento do Poder Legislativo no município para aprovar leis de interesse local.
- Como exemplo: O Orçamento Municipal não teria validade se os recursos fossem aplicados sem a anuência dos vereadores. Por isso, as matérias orçamentárias e as que correspondem à mudança da legislação municipal devem ser colocadas na pauta da Ordem do Dia.
- É no plenário que as grandes decisões acontecem: perda de mandato do vereador; impeachment do prefeito; mudanças na Lei Orgânica; sustar os atos do Executivo que extrapolou o poder regulamentar.



A MESA DIRETORA

- O Regimento Interno de cada Câmara Municipal destaca a importância que a Mesa Diretora possui como órgão orientador dos trabalhos. A sua composição se dá mediante eleição interna da Câmara, com mandato de um ou dois anos, para os cargos de presidente, 1º vice-presidente, e 1º e 2º secretários, como regra geral. Destaque-se que a Mesa decide sobre matérias administrativas e auxilia o presidente como gestor legislativo.



AS COMISSÕES

- As Comissões podem ser permanentes ou temporárias e desenvolvem análises dos temas que resultarão em projetos de lei. Tais estudos são condensados em pareceres das proposições principais.
- As Comissões Permanentes são definidas por área de atuação ou por campo temático. Cabe ao Regimento Interno de cada Câmara Municipal designar o trabalho das Comissões de acordo com a afinidade aos temas.



- As Comissões Temporárias são criadas para fins específicos, a exemplo das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs). Essas têm poderes de investigação próprios das autoridades do Poder Judiciário. Apesar de não dispor de competência punitiva, as CPIs podem convocar autoridades, determinar diligências, ouvir indiciados, inquirir testemunhas, e requisitar informações e documentos. É comum, nos recessos, o funcionamento de uma comissão representativa que toma decisões mais urgentes.



PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS

- A matéria apresentada na Câmara Municipal se submete ao processo legislativo. Por isso, considera-se proposição sujeita à deliberação: discussão e votação do projeto de lei.
- No atendimento das necessidades da população, os vereadores devem obrigatoriamente observar o bem-estar e o impacto social decorrente da sua ideia legislativa atendendo, assim, aos princípios da legística.



- São espécies legislativas, previstas em seus Regimentos Internos:
- Proposta de Emenda à Lei Orgânica Municipal;
- Projeto de Lei Complementar;
- Projeto de Lei Ordinária;
- Projeto de Consolidação das Leis;
- Medida Provisória (desde que haja previsão legal);
- Projeto de Decreto Legislativo;
- Projeto de Resolução;
- Requerimento;
- Emenda;
- Indicação;
- Moção;
- e Recurso.



- Para que sejam aceitas na Câmara Municipal e tenham a devida tramitação, as proposições deverão ser redigidas em termos claros e concisos.
- A linguagem deve ser simples para que a população entenda os objetivos das propostas apresentadas pelo prefeito, pelos vereadores e pela população.



PROCESSO LEGISLATIVO

- O início do processo legislativo acontece com a apresentação do projeto de lei junto à Mesa Diretora, que informa se cumpre os requisitos regimentais. Depois, o presidente despacha para as comissões competentes para emissão dos pareceres. Assim, a matéria estará pronta para ser deliberada na Ordem do Dia do Plenário. Se a matéria for um projeto de lei aprovado pelos vereadores, segue à sanção ou veto do prefeito. Sancionado vira lei. Vetado retorna para nova votação.



QUÓRUM DE VOTAÇÃO

- Cumpridos os requisitos da tramitação legislativa, a proposição será votada desde que tenha sido divulgada e publicada. Contudo, sem a participação dos vereadores não há votação. Sem quórum, não há possibilidade de votar a matéria. O número de votos necessários varia de acordo com a proposição:
- 2/3 (dois terços) – para rejeição das contas do prefeito ou do ex-prefeito;
- 2/3 (dois terços) – para condenar o prefeito por infrações político-administrativas;
- 2/3 (dois terços) – para alterar a Lei Orgânica Municipal;
Maioria absoluta – para perda de mandato de vereador;
Maioria simples – pra matérias em geral.



SUGESTÕES PARA O VEREADOR – BOAS PRÁTICAS LEGISLATIVAS:

- **REESTRUTURAÇÃO DO MUNICÍPIO**

- Repensar a agenda municipal para a busca da gestão eficiente nos setores mais necessitados e carentes de política públicas, com a adoção do programa de habitação digna.

- **SERVIÇOS PÚBLICOS**

- Identificar os problemas que provocam a falta de assistência aos usuários dos serviços públicos com a adoção da Carta de Defesa dos Usuários dos Serviços Públicos. Exemplos de boas práticas devem ser premiados e adotados.



- **MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL, PEQUENA OU MICROEMPRESA**
- Suprir deficiências na economia local com a criação da Sala do Empreendedor, iniciativa apoiada pelo SEBRAE. Tal medida pode, inclusive, promover a recuperação de empresas no município.
- **PLANO VERDE E SUSTENTÁVEL**
- Incentivar o município a preservar áreas verdes nativas e a cultivar novas. Adotar o uso da tecnologia visando a mitigar o uso de papel e a contribuir para a reservação ambiental, bem como a logística sustentável.



- **PLANO DIRETOR MUNICIPAL**

- Repensar a cidade como local de bem-estar social dentro do conceito de cidade inteligente disponibilizando os planos de mobilidade urbana, saneamento básico e gerenciamento dos resíduos sólidos, planejamento urbano e zonas de especial interesse social e rotas de fuga.

- **REFORMA ADMINISTRATIVA**

- Ter a responsabilidade de tornar a administração pública eficiente, com pessoal capacitado, e nomeado por mérito tornando os processos mais ágeis e transparentes, melhorando a governança pública.



- **PARTICIPAÇÃO E DIÁLOGO**

- Fomentar a comunicação com a sociedade utilizando ferramentas como e-cidadania, e-democracia e outros aplicativos que facilitem a aproximação do vereador com a população.

- **PRESTAÇÃO PÚBLICA DAS CONTAS**

- Informar o cidadão sobre as compras, licitações e destinação de recursos públicos acatando a opinião do cidadão no manejo das contas públicas, em atendimento à lei de acesso às informações públicas.

- **SESSÕES ITINERANTES**

- Promover a aproximação da sociedade mediante a realização de sessões nos distritos, nos bairros, nas vilas e nas associações, como forma de ofertar pautas à discussão popular e de promover a transparência na votação das matérias de interesse local.



- **ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

- Buscar sugestões para a construção do Orçamento com a participação popular por meio de audiências públicas presenciais e virtuais, e para alocação dos recursos em projetos prioritários de políticas públicas.

- **INVESTIMENTOS NO MUNICÍPIO**

- Executar ações legislativas municipais para atrair mais investimentos nas áreas de educação, saúde, segurança, tecnologia, inovação, e pesquisa.

- **CIDADES INTELIGENTES**

- Adotar um olhar sobre questões municipais inerentes à mobilidade urbana promovendo os chamados “corredores verdes” e a interação cidadão/sustentabilidade/qualidade de vida.



- **PESSOAS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE**
- Incentivar programas para atendimento às pessoas em situação de risco com a destinação de recursos para a criação de casas de abrigo.
- **PROGRAMA VEREADOR-MIRIM**
- Apoiar a crianças e adolescentes para ingresso no universo legislativo mostrando como são feitas as leis e oferecendo espaços para debate e aprovação de ideias que podem ser aproveitadas em proposições legislativas.



COMO OS VEREADORES FAZEM AS LEIS?

- O vereador, o prefeito e os cidadãos têm uma ideia dos assuntos que podem se transformar em novas proposições ou na reformulação de leis já existentes.
- **Os sete passos para formar uma Lei.**
- 1º Passo O projeto de lei é apresentado no Plenário da Câmara Municipal para ser lido na sessão e depois publicado.
- 2º Passo O presidente da Casa envia às Comissões que emitem os pareceres sobre as matérias. Assim, o projeto de lei está pronto para ser inserido na Ordem do Dia.



- 3º Passo Uma vez colocada a proposição na Ordem do Dia, os vereadores passam a discutir o projeto de lei podendo, inclusive, apresentar emendas para melhoria do texto.
- 4º Passo Chegou a hora da votação! Os vereadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos. É o que diz a Constituição Federal.
- 5º Passo O projeto de lei pode ser aprovado se obtiver maioria de votos dos vereadores. Do contrário, será rejeitado e irá para o arquivo.



- 6º Passo Com a aprovação, o presidente da Câmara declara que o projeto de lei seguirá para a sanção do prefeito, com as devidas assinaturas dos vereadores presentes (autógrafos).
- 7º Passo Pronto! O prefeito analisa o projeto de lei aprovado pelos vereadores. Ao concordar com o texto, o representante do Executivo no município sanciona a lei. Agora, se o prefeito não concordar com o projeto de lei aprovado pelos vereadores, o mesmo será vetado.



COMO DEVE SER APRECIADO O VETO?

- Ainda na fase final do processo legislativo, surgem algumas dúvidas sobre o tratamento ao veto. Veja, em 3 passos:
- 1º Passo O Prefeito encaminha à Câmara Municipal as partes vetadas do projeto de lei aprovado pelos(as) Vereadores(as), no prazo de 15 (quinze) dias úteis, com as razões do veto. Este pode ser parcial ou total, e deve atingir todo o dispositivo (artigo, parágrafo, inciso, alínea e item).
- 2º Passo A Câmara dispõe de 30 (trinta) dias para apreciação do veto em Plenário, que poderá mantê-lo ou rejeitá-lo. Mantido, o veto será arquivado. Rejeitado - pela maioria absoluta em votação aberta -, o veto se converte em projeto de lei e segue com autógrafos ao Prefeito.



- 3º Passo Em 48 (quarenta e oito) horas, o Prefeito poderá promulgar a nova lei. Expirado o prazo, cabe ao Presidente da Câmara promulgá-la também em 48 (quarenta e oito) horas. Se não o fizer, a responsabilidade de promulgar a nova lei recai sobre o Vice-presidente da Casa, dentro do mesmo prazo.



O QUE VEREADOR PODE FAZER

- Legislar, fiscalizar, investigar.
- Comparecer assiduamente à Câmara Municipal.
- Respeitar o voto que lhe foi creditado pelos eleitores.
- Acionar o Tribunal de Contas, que funciona como órgão auxiliar da Câmara.
- Acionar o Ministério Público para garantir o estado democrático de Direito.
- Estabelecer postura de independência no exercício de suas funções.
- Inteirar-se do conteúdo das normas jurídicas, especialmente da Lei Orgânica Municipal.



- Respeitar as normas contidas no Regimento Interno da Câmara Municipal.
- Analisar cada documento contido nos balancetes e no balanço geral das contas públicas.
- Exercer o controle externo para fins de fiscalização e transparência pública.
- Agir com ética na contratação de pessoal sob sua supervisão. Prestar contas de suas atividades durante o mandato.
- Convocar e incentivar a população para que compareça às reuniões e às sessões.
- Declarar bens e rendas antes, durante e após o término do mandato.
- Tornar público todo procedimento ilegal de autoridade municipal que leve à responsabilização civil, penal ou administrativa.



O QUE O VEREADOR NÃO PODE FAZER

- Deixar de tomar posse no prazo previsto.
- Violar princípio constitucional da Administração Pública. Praticar ou incentivar a corrupção e/ou a improbidade administrativa.
- Proceder de modo incompatível com a dignidade do cargo e da Câmara Municipal (observar o decoro parlamentar).
- Deixar de comparecer às sessões da Câmara.
- Lesar ou favorecer prejuízo aos cofres públicos.
- Aceitar cargos incompatíveis com o exercício da vereança.



- Firmar contratos com pessoas jurídicas de direito público, autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista ou concessionárias de serviço público.
- Ser dono, controlador ou diretor de empresa que seja contratada como pessoa de direito público, ou nela exercer cargo remunerado.
- Ser titular de mais de um cargo eletivo. Adquirir bens de forma irregular.
- Usar das prerrogativas do cargo para obter vantagem indevida.
- Deixar de comunicar ao Poder Público sobre faltas que mereçam apuração criminal, civil e/ou administrativa



A ATUAÇÃO DOS VEREADORES NO PROCESSO DE CASSAÇÃO DO MANDATO DE PREFEITO

- Na nossa democracia representativa, em que “todo o poder emana do povo”, os cidadãos escolhem a cada 4 anos, por meio de eleições, os representantes que tomarão as decisões em seu nome, inclusive, decisões que podem retirar os próprios gestores públicos do seu cargo eletivo, ainda que no meio do mandato, antes mesmo das eleições. Isso só pode acontecer, obviamente, desde que dentro de algumas circunstâncias específicas previstas na lei.



- Por isso que em âmbito municipal os vereadores (membros do Poder Legislativo local) podem cassar o mandato do Chefe do Executivo (Prefeito), bem como o mandato dos próprios vereadores. Nesse texto, vamos entender quais atitudes ou atos poderiam levar o Prefeito a ter o seu mandato cassado pelos representantes do povo (os vereadores), e como funciona o processo de cassação conduzido pela Câmara Municipal, de acordo com a legislação vigente.



- O **Decreto-Lei 201/67** é uma lei federal que trata das responsabilidades dos prefeitos e dos vereadores. Essa norma une direito material e direito processual, ou seja, ela nos traz os motivos (os assuntos, as matérias) pelos quais um prefeito pode ter seu mandato cassado, e estabelece as diretrizes e procedimentos que a Casa Legislativa deve adotar (o processo) diante de atos infracionais que poderiam levar à cassação de mandato.



- Apesar de o nosso ordenamento jurídico atual não admitir a criação de novos Decretos-Leis, alguns deles seguem válidos (em vigor), o que é o caso do Decreto-Lei 201/67. Portanto, devemos observar o cumprimento dessa norma diante da abertura de um processo de cassação na Câmara de Vereadores.



CRIMES DE RESPONSABILIDADE E INFRAÇÕES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS PRATICADOS PELO PREFEITO SUJEITOS À CASSAÇÃO DE MANDATO

- No artigo primeiro, o Decreto-Lei 201/67, trata dos crimes de responsabilidade e, no artigo quarto, fala das hipóteses de infrações político-administrativas praticadas pelo Prefeito.
- Embora possa haver semelhanças entre elas, existem diferenças importantes que precisam ser pontuadas. O crime de responsabilidade é uma conduta ilícita cometida por agentes políticos no exercício de suas funções públicas.



- Esses “crimes” desrespeitam o Estado e a ordem pública, de modo que o Prefeito fica sujeito a um processo de natureza jurídica, sendo processado pelo Poder Judiciário.
- No Decreto Lei 201/67 ainda consta que os prefeitos serão julgados pelo juiz singular, mas a Constituição Federal atual estabeleceu para os prefeitos o foro por prerrogativa de função (o tal “foro privilegiado”), portanto, o Chefe do Executivo Municipal é julgado no Tribunal de Justiça.



- O Artigo 1º do DL 201 traz 23 hipóteses (atos, decisões) que configuram crimes de responsabilidade dos Prefeitos, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, como por exemplo: apropriar-se de bens ou rendas públicas, ou desviá-los em proveito próprio ou alheio; ordenar ou efetuar despesas não autorizadas por lei; deixar de prestar contas anuais da administração financeira do Município a Câmara de Vereadores; Adquirir bens, ou realizar serviços e obras, sem concorrência ou coleta de preços, entre outros. Nesses casos, não há o pronunciamento ou participação da Câmara dos Vereadores.



- A infração político-administrativa, por sua vez, refere-se a condutas irregulares cometidas por agentes políticos no exercício de suas funções administrativas. Essas infrações estão relacionadas ao descumprimento de deveres, normas ou princípios que regem a administração pública. Diferentemente dos crimes de responsabilidade, as infrações político-administrativas não são consideradas crimes no sentido penal.
- Elas estão relacionadas a atos administrativos e políticos que podem configurar má gestão, ineficiência, descaso com o interesse público, entre outras irregularidades no exercício do cargo.



- Por isso, o processo de prefeitos e vereadores por infrações político-administrativas está sujeito ao julgamento pela Câmara Municipal, e não pelo Judiciário, já que se trata de um julgamento político, podendo concluir apenas pela cassação do mandato eletivo. Mas é possível que um só fato acarrete a abertura e andamento dos dois processos paralelamente e, dessa forma, o prefeito pode responder por um crime de responsabilidade que também configura uma infração político-administrativa, já que um processo realizado pelo Poder Judiciário não exclui o julgamento político da Câmara Municipal, e vice-versa.



- No artigo 4º do [Decreto-Lei 201/67](#) constam dez infrações político-administrativas e, dentre elas, encontram-se várias situações que cotidianamente acontecem nas Câmaras e municípios. Por exemplo: ao deixar de repassar (ou repassar atrasado) os duodécimos para o Legislativo, o prefeito está impedindo o funcionamento regular da Casa, uma vez que, sem recursos, a Câmara não consegue funcionar e exercer as suas funções constitucionais.



- Outro fato recorrente nas Câmaras Municipais é o Prefeito, ou seus subordinados (secretários municipais, servidores do Executivo), deixarem de responder, sem motivo justo, os pedidos de informação ou de convocação dos vereadores, bem como deixar de apresentar ao Legislativo, no prazo legal, a proposta orçamentária. Essas são, portanto, algumas razões que justificariam a abertura de um processo político de cassação de mandato do chefe do executivo, conforme o artigo 4º do Decreto-Lei.



O RITO E AS ATRIBUIÇÕES DOS VEREADORES DURANTE UM PROCESSO DE CASSAÇÃO NA CÂMARA

- Nessa esfera política, o processo de apuração e responsabilização dos gestores municipais envolve a formação de uma Comissão Processante na Câmara de Vereadores, que investigará a denúncia apresentada. Segundo o Decreto Lei 201/67, a denúncia pode ser feita por qualquer eleitor brasileiro, seja ele do município ou não. Apresentada a denúncia na Câmara, o Presidente deve submetê-la imediatamente ao plenário, que decidirá pelo recebimento (ou não) da denúncia e, para isso, é necessário obter a maioria simples de votos (que significa o voto de mais da metade dos vereadores presentes na reunião, desde que esteja presente a maioria absoluta da Casa).



- Sendo acatada a denúncia pela Casa, o processo segue adiante, agora conduzido por uma Comissão Processante composta de três vereadores, que serão sorteados entre todos os que não possuem impedimentos para participar.
- Importante ressaltar que se o denunciante ou o denunciado for um vereador, este não poderá participar da votação referente ao recebimento da denúncia, nem integrar a comissão, para que seja garantida a imparcialidade dos atos, já que a comissão é responsável por conduzir toda investigação, e pela apresentação de parecer, contendo suas conclusões sobre a procedência ou não das acusações.



- Aliás, a quantidade de membros que compõem uma Comissão Processante na Câmara é um aspecto que precisa ser reformulado no Decreto-Lei 201/67, pois, no nosso entender, se encontra inadequado para os dias atuais, já que, quando ele foi editado, em 1967, as Câmaras do Brasil eram todas muito pequenas. Hoje, existem Câmaras com 55 vereadores (que é o caso do Município de São Paulo), o que torna desproporcional um processo de cassação ser conduzido por apenas três membros das Casa Legislativa.



- Os vereadores integrantes da Comissão Processante possuem atribuições muito importantes, tais como, fazer a notificação do denunciado, para que, em até 10 dias, ele apresente a sua defesa prévia; investigar cuidadosamente os fatos, analisando as provas, os argumentos de defesa e demais documentos do processo; realizar a oitiva de testemunhas e diligências, elaborar pareceres (preliminar e final), dentre outros atos.
- Ao final das investigações, a Comissão submete um relatório (parecer final) ao julgamento definitivo do plenário, e, para o Prefeito (ou o vereador) ser considerado responsável pelas acusações, e ter o seu mandato cassado, deve haver um quórum qualificado de dois terços do Plenário a favor da cassação.



CONSEQUÊNCIAS (PENALIDADES) PARA O PREFEITO OU VEREADOR CASSADO E A ANULAÇÃO JUDICIAL DE COMISSÃO PROCESSANTE

- A cassação do mandato determinada pela Câmara resulta na perda do cargo antes ocupado, ou seja, o político é afastado de suas funções públicas, ficando, inclusive, inelegível por um período determinado, o que o impede de se candidatar a cargos eletivos durante o tempo estipulado pela legislação eleitoral.
- E em caso de renúncia durante o processo, não há como o denunciado “fugir” da inelegibilidade, porque a **Lei Complementar 64 de 1990**, conhecida como Lei das Inexigibilidades, diz, no seu artigo 1º, inciso I e alínea k, que são inelegíveis para qualquer cargo o prefeito e os vereadores que renunciarem a seus mandatos desde o oferecimento da denúncia.



- A inelegibilidade se dá para as eleições que se realizarem durante o período que restaria do mandato em andamento, e nos 8 (oito) anos subsequentes ao término da legislatura.
- Mas as penalidades e consequências para um prefeito ou vereador que teve seu mandato cassado podem variar de acordo com as circunstâncias específicas do caso. Dependendo do caso e das infrações cometidas, o prefeito ou vereador cassado pode responder por processos-crime ou ações judiciais cíveis, puníveis com diversas sanções, como multas, restituição de valores, e até mesmo a prisão.



- Na medida em que a Câmara de Vereadores ou a Comissão Processante fere alguma regra constitucional, princípio ou atua fora dos procedimentos estabelecidos pelo Decreto-Lei 201/67, a instituição legislativa dá margem para uma possível nulidade processual.
- O denunciado, sentindo-se prejudicado por algum ato ilegal praticado pelo Legislativo, pode recorrer ao Judiciário pedindo a anulação do processo de cassação, por exemplo, se não foi observado o quórum para o recebimento da denúncia; ou, se não foi dada a oportunidade de ampla defesa ao acusado, significa que houve falhas nos procedimentos.
- Nesses casos, o processo poderia ser anulado pela Justiça.



- Entretanto, não é possível haver questionamento nem interferência do Poder Judiciário quanto ao mérito (por exemplo: dizer se determinada atitude configura ou não quebra de decoro), pois a decisão quanto ao motivo da cassação é da Câmara Municipal.
- Ao acompanhar a jurisprudência (decisões dos Tribunais de Justiça) percebemos que, não raras vezes, o Poder Judiciário anula atos realizados pelas Câmara de Vereadores, em **processo de cassação**, por contas de vícios formais (processuais) praticados pelos membros da Comissão Processante. Portanto, para evitar esse tipo de questionamento, todos os atos e decisões realizados pela Câmara Municipal e pela Comissão devem estar de acordo com as regras previstas no Decreto-Lei e no ordenamento jurídico vigente (que envolve outras normas e princípios gerais do Direito).



- É importante alertar também que, apesar de muitas normas locais tratarem desse assunto (equivocadamente), o Município não possui competência para legislar sobre matéria processual. Portanto, nem a Lei Orgânica do Município, tampouco o [Regimento Interno da Câmara](#), podem criar ritos e regras próprias referentes ao processo de cassação de mandato.



A FUNÇÃO JULGADORA E A RESPONSABILIDADE DOS VEREADORES NO PROCESSO DE CASSAÇÃO

- Sempre que houver uma abertura de processo de cassação de mandatos na Câmara, os parlamentares exercem na plenitude a sua função julgadora, já que, nessas ocasiões, o Poder Legislativo funciona como um grande tribunal, e os vereadores atuam como juízes políticos. Dessa forma, conhecer o Decreto-Lei 201/67, à luz do ordenamento jurídico, faz parte das obrigações dos vereadores, para que tenham plenas condições de conduzir o processo de acordo com a legislação vigente, garantindo que o agente político infrator seja devidamente responsabilizado.



- A cassação do mandato de um prefeito tem repercussões políticas e jurídicas significativas, impactando não apenas o prefeito cassado, mas também a gestão municipal e a sociedade como um todo. Portanto, é essencial que os vereadores julguem com responsabilidade, buscando sempre a verdade, o interesse público, deixando de lado suas paixões, preferências e ideologias político-partidárias.
- Se você precisa de ajuda e orientação para um processo de cassação aberto na sua Câmara Municipal, [entre em contato](#) com nossa equipe para que possamos lhe ajudar.



ORÇAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL

- A lei orçamentária anual (LOA) é absolutamente fundamental para que se realize todo e qualquer serviço público; eis o que diz a [Constituição](#):
- *Art. 167. São vedados:*
 - *I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;*
 - *II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;*
- Para o então presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), o ex-ministro Carlos Ayres Britto, “abaixo da [Constituição](#), não há lei mais importante para o país do que a lei orçamentária anual, **porque a que mais influencia o destino da coletividade**” (STF, Tribunal Pleno, [ADI 4048-MC/DF](#)).



- Diferente do plano plurianual (PPA) e da lei de diretrizes orçamentárias (LDO), a do orçamento anual (LOA) alcança qualquer tipo de despesa pública, não apenas às de expansão e aprimoramento como é da natureza dos dois primeiros instrumentos (PPA e LDO). Nessa trilha, seja qual for a modificação na LOA original, deve sempre haver autorização legislativa, prévia ou específica, o que é bem comum- e *extenuante* – nos doze meses da execução orçamentária (*créditos adicionais, transposições, remanejamentos e transferências*).



- Indispensável, portanto, um maior esforço na construção da lei orçamentária anual (LOA), nisso considerando o desperdício de energia administrativa nas já citadas alterações da peça original, bem como as frequentes advertências dos tribunais de contas quando a execução muito se distancia do planejado.
- Feito isso, de dizer que o presente curso comentará a elaboração do orçamento 2024 à vista das atuais modificações constitucionais e legais, bem como das restrições de último ano de mandato.



O FIM DA DESVINCULAÇÃO DAS RECEITAS MUNICIPAIS (DRM)

- De modo inédito, a Emenda Constitucional [93](#), de 2016, desvinculou 30% de certas receitas municipais, instituindo, até 31 de dezembro de 2023, a DRM – *Desvinculação de Recursos dos Municípios* (art. 76-B, do ADCT).
- Sendo assim, o orçamento 2024 tornará a prever a vinculação total, integral (100%) das seguintes receitas:
 - a) *Taxas*;
 - b) *Contribuição de Iluminação Pública (COSIP)* [\[1\]](#);
 - c) *Multas de trânsito (95%) e FUNSET (5%)*;
 - d) *Fundos Especiais*.
- E, caso persista, em 2024, o repasse federal para compensar a perda no ICMS sobre combustíveis (LC [194/2022](#)), se assim for, de notar que o Congresso Nacional derrubou o veto presidencial, retomando a vinculação para Educação (25%), Saúde (15%) e Fundeb (20%) daquela transferência compensatória da União (art. 5º da referida lei).



- Ainda, quanto à receita, o Censo 2022 apontou que 2.397 municípios perderam população (43% do todo) e, nesse contexto, 770 baixaram de faixa no Fundo de Participação dos Municípios (FPM); contudo, a Lei Complementar 198/2022 permitiu transição de 10 anos nessa queda no FPM (redução anual de 10% desse repasse federal).



AS DESPESAS COM PESSOAL

- **Limitação dos reajustes em ano eleitoral:**
- De abril de 2024 até a posse dos eleitos, a [Lei Eleitoral](#) proíbe revisões remuneratórias que superem a perda havida no próprio ano eleitoral (art. 73, VIII), ou seja, a inflação seria contada a partir de 1º de janeiro de 2024. Essa interpretação literal tem sido acolhida pela Justiça Eleitoral:
- **"A partir de (06.4.2024), servidores públicos não poderão receber reajuste salarial acima do índice da inflação registrada ao longo do ano eleitoral de 2024. A proibição é prevista na [Lei das Eleicoes](#) (Lei nº [9.504/1997](#) – artigo [73](#), inciso [VIII](#)) e vale até a posse das eleitas e dos eleitos nas eleições gerais de outubro. O agente público que descumprir essas determinações pode sofrer punições severas".** <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Abril/eleicoes-2022-servidor-publico-nao-pode-ter-r...>



- Eis aqui ponto bastante controverso, na medida em que, editada após aquela norma eleitoral, a Reforma Administrativa de 1998 assegura reajuste geral anual para o funcionalismo ([CF](#), art. [37](#), [X](#)), Enfim, a [Carta Magna](#) não ressalva o período em que a anualidade deva operar: ***se eleitoral ou não.***

- De seu lado, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) tem leitura mais sintonizada com a [Constituição](#), nisso indicando, a qualquer mês do ano eleitoral, o instituto da revisão geral anual. É o que se vê no julgamento da conta da Câmara de Limeira (TC 2200/026/12):
- *"No caso, penso cabível a interpretação sistemática do ordenamento, em conformidade com o [Texto Constitucional](#), uma vez que é garantida a revisão geral anual da remuneração dos servidores e agentes políticos, exatamente para garantir o poder de compra da moeda (...)"*



- "Logo, se a revisão geral é anual, **não pode se limitar à inflação de apenas parcela do período**; porque, o que a norma veda, na verdade, é exatamente a utilização de mecanismo que angarie vantagem eleitoral em relação aos demais participantes do pleito, pela concessão de benefício superior àquele de direito".



- Diante dessa polêmica e para evitar embates com a Justiça Eleitoral, interessante que as revisões sejam concedidas até abril de 2024, mas, caso a anualidade se complete, por exemplo, em julho (data-base), a diferença inflacionária de SEIS meses fica pendente de negociação com o novo mandatário, pois a [LRF](#) impede atos que implementem despesa em períodos posteriores ao final do mandato (art. 21, III). E, sob essa perspectiva, o orçamento-2024 preverá somente o pagamento de seis meses de inflação, a título de revisão remuneratória.



O CRESCIMENTO VEGETATIVO DA FOLHA SALARIAL

- Ao orçar a despesa laboral, fundamental inserir tal crescimento, proveniente que é das vantagens salariais concedidas, por tempo de serviço, ao servidor (*anuênios, triênios, quinquênios, sexta-parte, licença-prêmio*).
- De fato e à conta daquele direito estatutário, o gasto laboral expande, mesmo que a Administração não conceda qualquer majoração remuneratória (*reajustes, aumentos, reenquadramentos ou novas vantagens*).

- Nesse cenário, de lembrar que, entre 28.05.2020 e 31.12.2021 (*19 meses*), a lei do enfrentamento da Covid-19 (LC [173/2020](#)) impediu contar tempo para obtenção daqueles benefícios funcionais (*art. 8º, IX*).
- Depois, a LC [191/2022](#) afastou da proibição os servidores da saúde e da segurança pública, que estiveram na linha de frente de combate à Pandemia.



- Em seguida, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), num primeiro momento (12.07.2023), reconheceu que **todos** os servidores dos municípios consulentes (*Sales e Irapuã*) teriam direito à contagem entre maio de 2020 e dezembro de 2021 (v. *TC-006395.989.23-9* e *TC-006449.989.23-5*).
- Assim entendeu aquela Corte, porque a mencionada Lei [173](#) foi de eficácia temporária e, por se relacionar ao Direito Financeiro, não poderia interferir nos benefícios estatutários do funcionalismo.



- No entanto, o Supremo Tribunal Federal (STF), em decisão liminar, suspende tal parecer do TCESP, motivo pelo qual o orçamento 2024 não pode dotar vantagens remuneratórias apuradas no período vedado pela Lei Complementar [173/2020](#) (*maio de 2020 a dezembro de 2021*) [\[3\]](#), exceto, como antes visto, em benefício dos servidores da saúde e segurança pública.
- Por ser 2024 o último ano de mandato dos prefeitos e vereadores, de notar que a [Lei de Responsabilidade Fiscal](#) proíbe atos administrativos que elevem a despesa com pessoal nos derradeiros 180 dias (art. 21, II). Essa vedação, contudo, não afeta as comentadas vantagens funcionais, pois foram elas legalmente instituídas em período anterior aos tais 180 dias.

O TEMPO DE AJUSTE

- Considerando que os Legislativos Municipais, em regra, não transpõem o limite de 6% da receita corrente líquida (RCL), comentaremos o gasto laboral do Executivo Municipal, cujo freio (54% da RCL) agrega a prefeitura e as entidades da Administração indireta (*autarquias, fundações e empresas dependentes*).
- Ante o fato de a Lei Complementar 178/2021 ter ampliado, em 10 anos, o tempo de ajuste dos Poderes que, em 31.12.2021, ultrapassaram seu limite com pessoal, os beneficiados Executivos Municipais devem prever, no orçamento 2024, redução de 10% do excesso verificado naquela data.



- Exemplificando: se, em 31.12.2021, o dispêndio com pessoal foi de 64% da RCL (*excesso de 10%*), o orçamento 2024 estimará que, em 31.12.2024, aquele gasto cairá para 62%, tomando como certo que, no primeiro ano desse regime especial (2023), já houve a primeira redução de 10% (64% para 63% da RCL).
- De lembrar que, ao longo do regime especial de recondução da despesa laboral, é vedado ao Executivo aumentar o dispêndio com recursos humanos, a menos que ocorram as exceções apresentadas na [Lei de Responsabilidade Fiscal](#) (art. 22, § único): *sentença judicial; revisão geral anual; reposição de servidores nas áreas de educação, saúde e segurança.*



- E, nos Executivos Municipais que, em 31.12.2021, submetiam-se fielmente àquele freio fiscal (54%), o orçamento 2024 há de antecipar ajuste, apenas em dois quadrimestres, do excedente que talvez ocorra até o fim do ano de elaboração (31.12.2023). Eis o regime normal de ajuste, excepcionado caso a economia (PIB) cresça menos que 1%, quando duplicados os prazos de conformação (*de dois para quatro quadrimestres; [LRF](#), art. 66*).



A NÃO CLASSIFICAÇÃO DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS EM GASTO DE PESSOAL, SEJA O CONTRATO CELEBRADO COM ONGS OU EMPRESAS PRIVADAS.

- A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) determinava que, até 2022, a despesa laboral das Organizações Sociais (OSs) fosse somada ao mesmo tipo de gasto do Poder Executivo (*Portaria 377/2020*).
- No entanto, o Congresso Nacional, em 22 de junho de 2022, derrubou os efeitos daquela Portaria do Tesouro Nacional (*Projeto de Decreto Legislativo nº 333/2020*).



- Dito isso, entendemos que essa invalidada agregação de dispêndios com pessoal, por analogia, também se estenda às empresas privadas que assumem serviços públicos, como a coleta do lixo, a administração de hospitais, o transporte urbano, o plantão noturno no pronto-socorro, a gestão de escolas e creches, os serviços de varrição, entre tantos outros.



- Foi bem isso o que sustentamos em artigo do TCE/SP:
- *“Realmente, naquelas contratações, o Poder Público repassa, no todo ou em parte, um serviço certo, bem determinado, pouco se importando com o fator mão-de-obra, mas, sim, com a fiel execução das metas convencionadas. Não por acaso, os empregados com pendências judiciais acionam as entidades e empresas que os contratam e, não, a Administração. Assim, não há de se falar em terceirização de mão-de-obra, o objetivo central do sobredito § 1º, art. [18](#), da [Lei de Responsabilidade Fiscal](#).”*



- ***Em suma, se os contratos de gestão com Organizações Sociais (OSs) e os auxílios e subvenções para ONGs não se somam, uns e outros, à despesa pública de pessoal, então, por igualdade, no limite laboral do Executivo também não ingressam as empresas que, de igual modo, se responsabilizam, no todo ou em parte, por um serviço público.***
- *Em resumo, ao suspender a Portaria STN nº 377/2020, o Congresso Nacional sustenta o argumento de que, na terceirização de serviços para empresas, a despesa contratual seja toda classificada em rubrica que não compõe a despesa com pessoal (.....)"*

- **Em sendo assim, propomos que, no orçamento 2024, a terceirização de serviços para empresas privadas seja classificada em *Outros Serviços de Terceiros – Pessoas Jurídicas* (elemento 39), e as parcerias com Organizações Sociais (OSs) no elemento 85 (*Contratos de Gestão*).**



AS DESPESAS COM PUBLICIDADE OFICIAL

- Em ano eleitoral, a Lei [9.504/1997](#) opunha dois limites aos gastos publicitários:
 - a) *proibição a partir de julho;*
 - b) *a despesa do 1º semestre não poderia superar a média de 1º semestre dos três anos anteriores.*
- Publicada em 31.05.2022, a Lei [14.356](#) alterou aquele segundo limite, o qual, desta feita, veda, no 1º semestre de ano eleitoral, empenhos que superem seis vezes a média mensal dos empenhos consignados nos três anos anteriores.

- Nesse contexto, o orçamento 2024 preverá dotações publicitárias que não ultrapassem seis vezes a média dos empenhos feitos ao longo do triênio 2021-2022-2023.
- De notar que a Lei [14.356](#) trouxe inovações que, de certa maneira, favorecem os governos; são elas:
- a) O gasto será o empenhado e, não mais, o efetivamente realizado (liquidado), o que eleva as possibilidades de despesa publicitária em ano de voto popular, visto que muitos empenhos não liquidados (*serviço não realizado*) ainda integram os Restos a Pagar, vale dizer, ainda não foram cancelados pelos municípios;

- b) A média dos anos anteriores será corrigida pelo IPCA/IBGE, o que, de igual sorte, aumenta a chance de dispêndio publicitário em ano eleitoral.
- De toda forma, jurisprudência e doutrina concordam que esses limites eleitorais não alcançam a corriqueira publicidade oficial: a que noticia novas leis e decretos municipais, licitações, promoção de servidores, concessão de vantagens funcionais, entre outras.



- ***Em suma, os limites publicitários alcançam somente a propaganda dos feitos governamentais.***
- Bem por diante, importante o orçamento conter duas categorias distintas de despesa (*Atividades*): uma relacionada à Publicidade Institucional, outra que autoriza a Propaganda Oficial.



O ART. 42 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

- Em último ano de mandato - como será 2024 – tal norma fiscal quer cobertura monetária para todas as despesas compromissadas (*empenhadas*) entre maio a dezembro.
- A propósito, esse artigo 42 tem motivado a recusa de muitas contas municipais, além do quê, em tese, leva o gestor a responder por crime contra as finanças públicas (*art. 359-C, do Código Penal*)



- Antes de continuarmos nossa análise, de recordar que, em final de exercício, déficit financeiro é a falta de dinheiro para as despesas que passam para o ano seguinte, o mesmo que Restos a Pagar descobertos; sem suporte financeiro.
- Então, se houver previsão de déficit financeiro em 2023, conveniente o orçamento 2024 conter uma espécie de Reserva de Contingência, com a finalidade de economizar dinheiro nos quatro primeiros meses do ano e, com ele honrar fração das despesas assumidas no período alcançado pelo art. [42](#), [LRF](#): maio a dezembro de 2024.



- Nesse sentido, um mais elevado déficit financeiro em abril seria reduzido, ainda que pouco, no decorrer dos oito meses daquela norma fiscal.
- Aliás, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) recomenda a interposição de Reserva de Contingência à vista de déficits financeiros:
- *COMUNICADO n° 29, de 2010.*
- *O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo comunica que, na elaboração do projeto de lei orçamentária, deve a Administração atentar para os seguintes cuidados.*



- **Caso ainda exista dívida líquida de curto prazo (déficit financeiro), há de haver previsão de superávit orçamentário, contendo-se parte da despesa sob a forma de Reserva de Contingência.**
- *SDG, 6 de agosto de 2010. SÉRGIO CIQUERA ROSSI. SECRETÁRIO DIRETOR GERAL*
- Neste ponto, não é demais lembrar que algumas cortes de contas têm alertado os municípios sobre a necessidade de limitar certos gastos quando a despesa corrente ultrapassa 85% da receita corrente ([CF](#), art. [167-A](#), [§ 1º](#)).



- Quer na ultrapassagem daqueles 85% ou do outro freio da Emenda Constitucional [109/201](#) (os 95%), em um ou outro caso a suspensão de gasto é uma opção, uma possibilidade facultada pela [Constituição](#) e, não, uma obrigação de governo, apesar de, sob o patamar de 95%, a omissão impedir financiamentos e garantias, e ao nível de 85%, talvez agravar o juízo negativo do Controle Externo, se constatado, ao final do ano, um déficit orçamentário e financeiro e, no derradeiro ano de mandato, o não atendimento do art. [42](#), da [Lei de Responsabilidade Fiscal](#).



- ***Eis, portanto, um sólido argumento para o prefeito, mediante ato próprio (decreto), suspender certos gastos quando a despesa muito se aproxima da receita, obtendo assim folga monetária para satisfazer ao art. [42](#), [LRF](#).***
- ***6- As emendas impositivas dos vereadores***
- A Emenda Constitucional, [126](#)/2022 aumentou, de 1,2% para 2,0%, o limite das emendas orçamentárias de cumprimento obrigatório (*vide Comunicado 498 [\[5\]](#)*).

- Essas emendas impositivas compõem inequívoca norma de alcance geral: o art. 166 da [Constituição](#) e, por isso, são de forçosa execução por todos os entes federados da Nação, mesmo que, no caso do Município, ainda não estejam previstas na lei orgânica.
- Publicada bem no final de 2022 (*21 de dezembro*), aquele aumento percentual não poderia, óbvio, alcançar o orçamento 2023, fazendo de 2024 o primeiro ano em que as expandidas emendas poderão ser concretizadas.



- Os atuais 2% se basearão em receita ***efetivamente realizada***: a do ano que precede o envio da proposta orçamentária; no caso de 2024, a receita corrente líquida de 2022, e, não como era antes: a receita ***prevista*** para o próprio ano do projeto de orçamento. Eis, portanto, uma bem vinda correção da EC [126](#), conquanto as previsões de receita, às vezes, distanciam-se da realidade, o que demanda as extenuantes alterações no orçamento original.

- Ao emendar o projeto orçamentário, o vereador diminui verbas propostas pelo Executivo (*menos pessoal e dívida*), comprometendo, não raro, a eficácia de certas ações de governo. Diante disso e após negociações com a Mesa da Câmara, interessante a Prefeitura abrir um espaço no orçamento, onde caibam as tais emendas impositivas. Na técnica orçamentária, tal espaço é chamado *Reserva de Contingência*, rubrica que também alcança, sob códigos diferenciados, os riscos fiscais, o superávit do regime próprio de previdência e a antes vista poupança para cobrir despesas de anos anteriores.



- De dizer que a prefeituras poderão adiar até metade das emendas impositivas, inscrevendo-as, ao fim do exercício, em Restos a Pagar, mesmo que não processados (art. 166, § 16). Em hipótese alguma, tal passivo será cancelado em anos vindouros, sob pena de descumprimento de norma constitucional.



- De ilustrar que, 30.06.2023, o Supremo Tribunal Federal (STF) invalidou trecho da Constituição do Estado de Sergipe, que proibia inscrição das impositivas em Restos a Pagar ([ADI 7060](#)).
- Não é demais alertar que, em face de uma substancial queda na receita esperada, as administrações poderão, sob o instituto fiscal da limitação de empenho ([LRF](#), art. [9º](#)), congelar parte das emendas impositivas, em percentual – *vale ressaltar* - nunca maior que o sofrido pelos demais gastos municipais.



DESPESA OBRIGATÓRIA EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

- ***As novas despesas no financiamento mínimo***
- A [Lei de Diretrizes e Bases](#) da Educacional ([LDB](#)) elenca, no art. [70](#), os gastos típicos do ensino, possíveis de inclusão nos 25% e no Fundo da Educação Básica (Fundeb). Nessa construção legal, privilegiou-se a educação estritamente formal; em sala de aula. Por isso, alguns órgãos de controle impugnavam despesas em ambiente externo ao da escola, mesmo que relacionadas ao aprendizado de alunos e docentes. Eis alguns exemplos dessas glosas:
 - a) Exposição de artes visuais, dança, música e teatro;
 - b) Visita a museus, Zoológico, Jardim Botânico;
 - c) Viagens de pesquisa;
 - d) Festas cívicas; no caso, geralmente, através da compra de instrumentos musicais para bandas escolares;
 - e) Feiras e exposições educacionais e culturais;
 - f) Mostras de ciências, literatura, cultura, entre outras.



- Contudo, em 26.04.2023, a Lei [14.560](#) vem acrescentar dispositivo na [LDB](#) (inciso IX, do art. 70), agora incluindo aquelas atividades externas como despesa típica de ensino, computadas nos 25% constitucionais, bem como nos até 30% do Fundo da Educação Básica (Fundeb).
- E, conforme ensina a ONG Somos Educação [\[6\]](#), “*atividades curriculares complementares*”:
- *São atividades que vão complementar — e não substituir — o que é ensinado na grade curricular. É uma maneira diferenciada de apresentar o conteúdo, pois vai além dos livros e aulas expositivas, propondo novas experiências aos alunos. Dessa maneira, o objetivo é propiciar o contato com novas fontes de conhecimento — podendo ser uma visita ao museu, ao parque ou ainda uma dinâmica com jogos educativos, desde que tenha relação com os assuntos estudados.*

- *As atividades complementares são, portanto, uma oportunidade de tornar mais fácil a compreensão de temas estudados em uma ou mais disciplinas. Um passeio ao zoológico ou jardim botânico, por exemplo, pode auxiliar no entendimento de questões ligadas à biologia, meio ambiente e sustentabilidade. Desse modo, a escola consegue atrair a atenção dos alunos, despertando o interesse pelo aprendizado. Afinal, com a internet e tantas informações disponíveis, os estudantes são ávidos por novas maneiras de aprender que saiam do modelo tradicional — com caderno, livros e lousa escolar.*



- Então, resta claro que, após a Lei [14.560/2023](#), essas atividades complementares não mais serão impugnadas, razão pela qual o orçamento 2024 poderá incluí-las nas dotações do ensino.
- Ainda, de alertar que, à vista das glosas dos tribunais de contas e de um eventual excesso arrecadatório, as verbas da educação devem superar, ainda que ligeiramente, os 25% da receita de impostos.



- ***O adiamento dos 10% do Fundeb – a controvérsia entre o STN/SIOPE e os tribunais de contas.***
- A Lei 14.113/2021 possibilita que 10% do Fundeb sejam utilizados até 30 de abril do ano seguinte, cujo valor é somado à despesa do ano anterior (*art. 25, § 3º*).
- Contudo, a Secretaria do Tesouro Nacional (e, *por extensão, o SIOPE* [\[7\]](#)) entendem que os municípios só podem contar com aquela prorrogação, ***caso tenham aplicado os 25% do ensino até o final do exercício (31.12)***. Tal compreensão afasta do diferimento de 10% os entes que perdem dinheiro no Fundeb, pois, neste caso perdedor, a receita do fundo está toda dentro dos 25% de impostos.



- No entanto, alguns tribunais de contas divergem do Tesouro Nacional (STN); para eles, os governos, perdedores ou ganhadores do Fundeb, podem se valer do adiamento legal, mesmo que, em 31 de dezembro, não tenham inteirado os 25% do ensino.
- E esse impasse cria situação complicada, pois, enquanto a corte de contas indica que o município, até abril do ano seguinte, atendeu à regra dos 25%, o SIOPE, amparado no critério STN, pode ter entendimento contrário, ***excluindo a Administração Municipal do futuro recebimento de transferências voluntárias (convênios).***



- **Diante dessa polêmica, recomenda-se, por cautela, que o adiamento de 10% seja apenas utilizado por municípios com ganho no Fundeb, e que tenham aplicado os 25% até o final do exercício. E se for bem esse o caso, a dotação Fundeb 2024 há de considerar o montante a ser arrecadado em 2024 e mais o que faltou aplicar em 2023 (até 10%).**



- E se Município tiver direito ao novo complemento do Fundeb, o VAAT, sua aplicação deve assim ser prevista no orçamento:
- a) 50% na educação infantil (*creches e pré-escolas*);
- b) 15% em despesas de capital (*obras, equipamentos etc.*).
- **8- Verbas para distribuição gratuita de bens, valores e benefícios.**



- A [Lei Eleitoral](#) proíbe, em ano de voto popular, novas ações que levem à distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios (art. [73](#), [§ 10](#), da Lei nº. [9.504/997](#)).
- Assim e sob pena de cassação do beneficiado, o orçamento 2024 não pode dotar **novos** programas que gerem benefícios sociais ou fiscais, **exceto as ações preexistentes na vida operacional da Administração**, ressalvado, também, os casos de calamidade pública.

- Nesse cenário, o orçamento 2024 pode continuar dotando benefícios sociais e fiscais já existentes no ano da elaboração orçamentária (2023), ***acautelando-se, todavia, contra um aumento exagerado em tais programas, desvio este que vem sendo apurado, cada vez mais, pelos órgãos de controle.***
- De ilustrar, por fim, que, em regra, os municípios doam uniformes escolares, medicamentos, material de construção, livros didáticos, cestas básicas, material escolar, medicamentos, além de realizar o pagamento de bolsas de estudo, auxílio financeiro a esportistas, transporte para alunos que estudam em outros municípios, vales-alimentação e planos de saúde para os servidores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- **[1]** *Conforme decisão do Supremo Tribunal Federal (agosto de 2020), a COSIP pode também bancar investimentos na rede local de iluminação.*
- **[2]** *vide, por exemplo, Processo Administrativo nº 19.590 – Classe 19ª – Distrito Federal.*
- **[3]** *<https://www.tce.sp.gov.br/legislacao/comunicado/stf-suspende-decisao-autorizava-adicionais-por-tempo...>*
- **[4]** *Em Boletim Fiorilli de Administração Pública Municipal (BAM) e em <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/terceirizacao-de-servicos-naoedespesa-com-pessoal-sejacont...>*
- **[5]** *<https://fiorilli.com.br/comunicado-498aemenda-constitucional-126eo-aumento-das-emendas-individua...>*



GRATIDÃO!

