

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 202200042001018

INTERESSADO: KARLOS MARCIO VIEIRA CABRAL

ASSUNTO: CONSULTA (EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS)

DESPACHO Nº 859/2022 - GAB

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. ORÇAMENTO IMPOSITIVO. EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS. REGIME PECULIAR DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA. REGRAS DO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 159/2017 E DO NOVO REGIME FISCAL DA EMENDA À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL Nº 69/2021. PARÂMETROS DE APLICAÇÃO. DESPACHO REFERENCIAL. PORTARIA Nº 170-GAB/2020-PGE. MATÉRIA ORIENTADA.

1. Versam os autos sobre a celebração de convênio com município goiano em razão da aprovação de emenda parlamentar individual impositiva na Lei Orçamentária Anual de 2022 com supedâneo no art. 111 da Constituição Estadual.

2. A Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado de Governo ao analisar a documentação acostada exarou o **Parecer SEGOV/ADSET nº 151/2022** (000030528653), sustentando, nos itens 3 a 6, em resumo, que “... as emendas parlamentares impositivas não estão sujeitas às restrições impostas pela adesão do Estado ao RRF.”

3. Os autos foram encaminhados ao Gabinete da Procuradora-Geral do Estado para o exame apenas desta questão específica, qual seja, aplicabilidade do art. 8º, XI, da Lei Complementar federal nº 159/2017 sobre os convênios e demais ajustes de transferências de recursos para outros entes

federativos ou para organizações da sociedade civil em cumprimento a emendas parlamentares impositivas, dada a relevância jurídica da matéria (art. 7º da Portaria nº 127/2018 - GAB)

4. É o relatório. Segue a fundamentação.

5. No âmbito desta unidade da Federação, as emendas parlamentares impositivas atualmente encontram regência no art. 111 da Constituição Estadual:

"Art. 111 omissis

(...)

§ 8º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas nos seguintes limites, calculados sobre a receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo:

I - para o exercício de 2019, 0,5% (zero vírgula cinco por cento), sendo a totalidade deste valor destinado à saúde;

II - para o exercício de 2020, 0,7% (zero vírgula sete por cento), sendo a totalidade deste valor destinado à saúde e à educação;

III - para o exercício de 2021, 0,9% (zero vírgula nove por cento), sendo 70% (setenta por cento) deste valor destinado à saúde e à educação;

IV - para o exercício de 2022 e seguintes, 1,2% (um vírgula dois por cento), sendo 70% (setenta por cento) deste valor destinado à saúde e à educação."

6. Trata-se de mecanismo voltado à ampliação da participação dos parlamentares na definição das escolhas alocativas especificadas na lei orçamentária anual, reduzindo a discricionariedade do Poder Executivo na eleição dos gastos prioritários. Conforme leciona Harrison Leite:¹

"Esse tratamento desequilibrado dado ao Legislativo, oriundo da concepção de um orçamento autorizativo, floresceu espaço para mudança da natureza jurídica do orçamento, de sorte que, paulatinamente, recentes emendas constitucionais retiraram do Executivo a liberdade na execução da lei orçamentária, tornando as decisões dos parlamentares cumpridas com a maior fidelidade possível.

(...)

É que, como a execução do orçamento perpassa pela vontade do Executivo, o que deixa o Legislativo sem segurança quanto à efetivação de suas emendas, o Legislativo se preocupou em tornar impositivo, não todo o orçamento por ele aprovado, mas sim, apenas uma parte de suas emendas."

7. Como é cediço, o Estado de Goiás aderiu ao Regime de Recuperação Fiscal e, após a manifestação favorável da Secretaria do Tesouro Nacional, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e do Ministro da Economia, foi homologado o Plano de Recuperação com vigência de 1º de janeiro de 2022 a 31 de dezembro de 2030, conforme despacho do Presidente da República publicado no Diário Oficial da União, em 24 de dezembro de 2021.

8. Pois bem. Dada a natureza jurídica das emendas parlamentares impositivas, o ideal seria a instituição de regras especiais que as compatibilizassem com os diferentes mecanismos instituidores de controle de gastos, ou seja, medidas restritivas à realização de despesas com vistas ao equilíbrio das contas públicas.

9. Dentro desta perspectiva, a Emenda Constitucional nº 96/2016 fez incluir no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal o seguinte preceito:

"Art. 111. A partir do exercício financeiro de 2018, até o último exercício de vigência do Novo Regime Fiscal, a aprovação e a execução previstas nos [§§ 9º e 11 do art. 166 da Constituição Federal](#) corresponderão ao montante de execução obrigatória para o exercício de 2017, corrigido na forma estabelecida pelo [inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias](#)."

10. Dessa forma, no âmbito da União, estabeleceu-se também um teto de gastos com emendas parlamentares impositivas com base no montante correspondente ao exercício de 2017 a ser corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

11. No caso específico do Estado de Goiás, a Emenda Constitucional nº 67, de 28 de dezembro de 2020, acrescentou o seguinte dispositivo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Estadual:

"Art. 48. É assegurada a execução dos convênios municipais bem como das emendas impositivas de que tratam os §§ 8º e seguintes do art. 111 da Constituição Estadual independentemente do ingresso do Estado em regime ou programa de recuperação fiscal, renegociação de dívidas ou similar, inclusive o Regime de Recuperação Fiscal de que trata a Lei Complementar federal nº 159, de 19 de maio de 2017."

12. Pelo que se observa, a Assembleia Legislativa pretendeu colocar a salvo do Regime de Recuperação Fiscal a execução dos ajustes de transferência de recursos lastreados em emendas parlamentares impositivas.

13. No que respeita à finalidade da submissão do Estado ao Regime de Recuperação Fiscal, mostra-se oportuna a transcrição dos itens 242 e 243 do Plano de Recuperação Fiscal do Estado de Goiás, divulgado pelo Decreto estadual nº 10.013, de 27 de dezembro de 2021,

"242. Relembre-se que o objetivo principal do Plano de Recuperação Fiscal é reequilibrar as contas estaduais por meio da implementação de medidas emergenciais e de reformas institucionais, conforme se observa no art. 1º da LC nº 159/2017. Assim, o importante é que as medidas de ajuste propostas possibilitem que as contas do Estado que deseja ingressar no RRF trilhem uma trajetória que o leve ao equilíbrio fiscal dentro do período de vigência do Plano.

243. É por essa razão que o § 2º do art. 8º da LC nº 159/2017 permite o afastamento das vedações estabelecidas no mesmo artigo, desde que expressamente previsto no PRF. Isso porque é bastante razoável que eventuais descumprimentos das vedações do art. 8º sejam permitidos se, mesmo após computá-los nas projeções financeiras, o Plano de Recuperação Fiscal estadual ainda mostrar-se capaz de reequilibrar suas finanças."

14. Nesse contexto, quer parecer que as emendas parlamentares impositivas não tem o condão de desequilibrar as contas públicas, porquanto o § 8º do art. 111 da Constituição Estadual traz como percentual máximo da receita corrente líquida, a partir de 2022, o importe de 1,2% (um vírgula dois por cento), ou seja, o mesmo prescrito na Constituição Federal para a União.

15. Não é demais lembrar que os recursos provenientes das emendas impositivas são computados nos gastos mínimos em ações e serviços de saúde e educação e independem da adimplência do ente federativo destinatário (art. 111, §§ 9º e 18, da CE).

16. Segundo informações prestadas pela Secretaria de Estado da Economia no Processo SEI nº 202200003009293, em dezembro de 2020, a Secretaria do Tesouro Nacional e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional foram consultadas a respeito da abrangência do art. 8º, XI, da Lei Complementar nº federal nº 159/2017 sobre os convênios e ajustes decorrentes de emendas parlamentares impositivas.

16.1. Naquela ocasião, a Secretaria do Tesouro Nacional considerou que “... o regramento constitucional das emendas deve ser respeitado e compatibilizado com o RRF”, conforme mensagem eletrônica enviada pelo endereço eletrônico institucional e reproduzida no **Ofício nº 7917/2022/ECONOMIA**.

16.2. Por sua vez, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional manifestou a compreensão de que “... sendo obrigatória a execução orçamentária e financeira das referidas emendas não é possível aplicar às mesmas a vedação constante do art. 8º, XI, da Lei Complementar n. 159/2017.”

17. Ainda, segundo a Secretaria de Estado da Economia, por conta da aludida manifestação da STN e da PGFN, o Plano de Recuperação Fiscal elaborado “... não contemplou, nas ressalvas às vedações do art. 8º da LC nº 159, de 2017, valores destinados a cobrir despesas com a execução de emendas impositivas...”. Além disso, salientou que “... medidas de compensação deixaram de ser estruturadas, em razão do posicionamento dos mencionados órgãos federais.”

18. Diante da manifestação oficial dos órgãos responsáveis pela viabilidade econômica e jurídica do Plano de Recuperação Fiscal quanto a não incidência da vedação do art. 8º, XI, da Lei Complementar federal nº 159/2017 sobre os convênios e demais ajustes de transferência de recursos decorrentes de emendas impositivas, não seria razoável exigir que o Estado de Goiás, por conta própria, adotasse postura diversa.

19. *In casu*, há de incidir o princípio da proteção da confiança, na medida em que o Estado está a agir conforme a orientação repassada pelos órgãos federais diretamente envolvidos na fiscalização do adequado cumprimento do Regime de Recuperação Fiscal. Segundo o escólio de Odete Medauar:²

"A proteção da confiança diz respeito à preservação de direitos e expectativas de particulares ante alterações inopinadas de normas e de orientações administrativas que, mesmo legais, são de tal modo abruptas ou radicais que suas consequências se revelam desastrosas; também se refere à realização de promessas ou compromissos aventados pela Administração, que geraram esperanças fundadas no seu cumprimento.

Entre seus reflexos estão: preservação de direitos suscetíveis de se constituir, ante expectativas geradas por medidas da Administração ou informações erradas; proteção, aos particulares, contra mudanças abruptas de orientações da Administração; necessidade de regime de transição ante mudança de disciplina normativa.

O princípio da proteção da confiança mantém interface com o dever de boa-fé a ser respeitado pela Administração na sua conduta, no sentido de correção, lealdade, sem uso de artifícios enganadores. A Lei nº 9.784/99 – processo administrativo federal, no art. 2º, parágrafo único, IV, indica a boa-fé

entre os critérios a nortear os processos administrativos; a boa-fé também é mencionada no art. 4º, II, da mesma lei, entre os deveres do administrado ante a Administração."

20. Por tais razões, entende-se que a Lei Complementar federal nº 159/2017 não impõe a prévia aprovação de medidas de compensação pelo Conselho de Supervisão nem a inclusão de ressalvas expressas no Plano de Recuperação Fiscal.

21. A despeito das conclusões lançadas no parágrafo anterior, mister salientar que o Estado de Goiás também está submetido ao Novo Regime Fiscal (NRF) gizado no art. 40 e seguintes do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Estadual.

21.1. Apesar de o NRF, em sua nova configuração, ter passado a vigor no exercício de 2022, por força da Emenda Constitucional nº 69, de 30 de junho de 2021, o Estado de Goiás vê-se constringido a limites adicionais de gastos nos exercícios de 2021, 2022 e 2023 em razão do que prescreve o parágrafo único do art. 40 do ADCT com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 70, de 07 de dezembro de 2021:

"Art. 40. Fica instituído, a partir do exercício de 2022 e com vigência até 31 de dezembro de 2031, o Novo Regime Fiscal – NRF, do qual tratam os arts. 41 a 46 deste ADCT, ao qual se sujeitam o Poder Executivo, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, os Tribunais de Contas, o Ministério Público, a Defensoria Pública, as respectivas administrações diretas, os fundos, as autarquias, as fundações e as empresas estatais dependentes.

Parágrafo único. Sem prejuízo no disposto no caput, para os exercícios de 2021, 2022 e 2023, o Estado de Goiás deverá adotar as medidas necessárias para respeitar a limitação de despesa prevista na Lei Complementar federal nº 156, de 28 de dezembro de 2016, e Lei Complementar federal nº 159, de 19 de maio de 2017, e suas eventuais alterações na composição da base de cálculo e no limite nelas estabelecidos."

21.2. Desse modo, a realização das despesas decorrentes de emendas constitucionais impositivas pertinentes ao exercício de 2022 não poderá ensejar volume de gastos (despesas primárias correntes) maior do que as realizadas no período base referencial, acrescidas da inflação apurada pela variação do IPCA, conforme inteligência do art. 4º da Lei Complementar federal nº 156/2016:

"Art. 4º Para celebração, lastreada no Acordo Federativo celebrado entre a União e os entes federados em 20 de junho de 2016, dos termos aditivos de que tratam os arts. 1º e 3º desta Lei Complementar, tendo em vista o que dispõe o [art. 169 da Constituição Federal](#), respeitadas a autonomia e a competência dos entes federados, fica estabelecida a limitação, aplicável nos dois exercícios subsequentes à assinatura do termo aditivo, do crescimento anual das despesas primárias correntes, exceto transferências constitucionais a Municípios e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP, à variação da inflação, aferida anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA ou por outro que venha a substituí-lo, a ser observada pelos Estados e pelo Distrito Federal, cabendo-lhes adotar as necessárias providências para implementar as contrapartidas de curto prazo constantes do Acordo acima referido."

21.3. Assim, a depender do volume de emendas parlamentares impositivas aprovadas, eventuais compensações poderão decorrer não da Lei Complementar federal nº 159/2017, mas sim do art. 40, parágrafo único, do ADCT da Constituição Estadual.

22. Com estas considerações, **conheço em parte** dos termos do **Parecer SEGOV/ADSET nº 151/2022** (000030528653) e, na parte conhecida, **aprovo** o entendimento externo no item 5 do

opinativo. Ademais, para fins de orientação referencial, firmo a seguinte conclusão: a vedação contida no inciso XI do art. 8º da Lei Complementar federal nº 159/2017, independentemente de medidas de compensação ou previsão no Plano de Recuperação Fiscal, não se aplica aos convênios e ajustes similares (instrumentos congêneres) decorrentes de emendas parlamentares impositivas, dada a obrigatoriedade da sua execução, conforme entendimento exarado em manifestações oficiais da STN e da PGFN.

23. Orientada a matéria, volvam os autos à **Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado de Governo**, para ciência e providências ulteriores. Antes, porém, dê-se ciência desta orientação referencial (instruída com cópia do **Parecer SEGOV/ADSET nº 151/2022** e do presente despacho) aos Procuradores do Estado lotados nas **Procuradorias Setoriais da Administração Direta e Indireta**, bem como à **chefia do CEJUR**, esta última para o fim declinado no art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 - GAB. Doravante, os Procuradores-Chefes de Procuradorias Setoriais deverão, diretamente, orientar administrativamente a matéria em feitos semelhantes, perfilhando as diretrizes deste despacho referencial, conforme art. 2º da Portaria nº 170-GAB/2020-PGE.

JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE

Procuradora-Geral do Estado

1 *Manual de Direito Financeiro, 11. ed. São Paulo: JusPodivm, 2022, p. 116*

2 *Direito Administrativo moderno. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 131*

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE, Procurador (a) Geral do Estado**, em 03/06/2022, às 19:04, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador 000030651376 e o código CRC A64DEA5F.

RUA 2 293 Qd.D-02 Lt.20, ESQ. COM A AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO, ED. REPUBLICA TOWER -
Bairro SETOR OESTE - GOIANIA - GO - CEP 74110-130 - (62)3252-8523.



Referência: Processo nº 202200042001018

SEI 000030651376