



CONCEIÇÃO DO CASTELO

PREFEITURA

ESTADO do Espírito SANTO

OF.GAB.PMCC n.º 159/2020

Conceição do Castelo-ES, 13 de Agosto de 2020.

Ao Excelentíssimo Senhor

DINNER PINON

Presidente da Câmara de Vereadores de Conceição do Castelo - ES

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Objetiva pelo presente instrumento ENCAMINHAR VETO PARCIAL ao Projeto de Lei N.º 035/2020 de autoria do Poder Executivo- que dispõe sobre as diretrizes para elaboração e execução da lei orçamentária para exercício de 2021 e dá outras providências.

Atenciosamente,

Christiano Spadetto

Prefeito de Conceição de Castelo - ES

Processo: 7417/2020

Tipo: Veto: 2/2020

Área do Processo: Legislativa

Data e Hora: 13/03/2020 10:25:14

Procedência: Prefeito Municipal

Assunto: Veto Parcial ao Projeto de Lei aprovado n.º 035/2020 de Autoria do Poder Executivo.



MENSAGEM N.º 002/2020 – AUTÓGRAFO N.º do Projeto de Lei n.º 035/2020, de autoria do Poder Executivo.

VETO PARCIAL AO PROJETO DE LEI APROVADO N.º 035/2020 DE AUTORIA DO PODER EXECUTIVO – QUE DISPÕE SOBRE AS DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA PARA O EXERCÍCIO DE 2021 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

**Excelentíssimo Senhor Presidente,
Excelentíssimos Senhores Vereadores,**

Com nossos cumprimentos, vimos perante esse ínclito Poder Legislativo, nos termos do §2, do art. 42, da Lei Orgânica Municipal, informar a decisão de **VETAR PARCIALMENTE**, por manifesta inconstitucionalidade, parte do Autografo de Lei 035/2020, de 20 de julho de 2020, que **QUE DISPÕE SOBRE AS DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA PARA O EXERCÍCIO DE 2021 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS**, de autoria do Poder Executivo.

1- DA TEMPESTIVIDADE

Os autos foram encaminhados ao Poder Executivo para sanção aos dias 29 de julho de 2020. Conforme dispõe o art. 42, § 1º do Projeto de Lei o Prefeito considerando o projeto total ou parcialmente inconstitucional poderá no prazo de quinze dias úteis veta-lo.



2- DO FUNDAMENTO E DAS RAZÕES DO VETO

Introduzida no ordenamento jurídico brasileiro pela Constituição Federal de 1988, a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) constitui lei de efeitos concretos responsável por especificar: as diretrizes, objetivos, metas e programas de duração continuada estabelecidos no plano plurianual (PPA), servindo de parâmetro para a elaboração da lei orçamentária anual (LOA) do exercício seguinte. É o elo normativo-orçamentário entre o plano plurianual e a lei orçamentária anual.

Então, pode-se assim dizer, que dentre outras funções, a principal função da LDO é estabelecer as diretrizes necessárias à destinação dos recursos no orçamento anual, de forma a assegurar, dentro do possível, a realização das metas e objetivos firmados no PPA. Nesse sentido, cabe à LDO ajustar as ações de governo, previstas no PPA, às reais possibilidades de financeiras e eleger, dentre os programas incluídos no PPA, aqueles que terão prioridade na elaboração do orçamento para o exercício financeiro seguinte.

Em razão de sua periodicidade anual, "ordinária vinculação da Lei de Diretrizes Orçamentárias a um exercício financeiro determinado define-lhe a natureza essencialmente transitória, atribuindo-lhe, em consequência, eficácia temporal limitada. Esse ato estatal, que constitui um dos mais importantes instrumentos normativos do novo sistema orçamentário brasileiro, traduz espécie legislativa de caráter temporária" (Min. Celso de Mello in ADI-QO n.º 612).

O conteúdo da lei de diretrizes orçamentárias está previsto no art. 165, §2º, da Constituição, e no art. 4º, da Lei Complementar n.º 101/00, in verbis:

"Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: (...)
II - as diretrizes orçamentárias; (...)



CONCEIÇÃO DO CASTELO P R E F E I T U R A

3
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias 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, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento”.

A LDO, conforme se extrai do texto constitucional transcrito, é lei formal de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo que tem por conteúdo estabelecer as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientando a elaboração da lei orçamentária anual e dispondo sobre as alterações na legislação tributária.

Além do art. 165, §2º, da CF/88, o art. 4º da Lei Complementar n.º 101/00 especifica o conteúdo da LDO, in verbis:

“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;
- 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;

§ 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.

§ 4º A mensagem que encaminhar o projeto da União apresentará, em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente.

É de ressaltar que, apesar de a iniciativa da LDO ser do Poder Executivo, isso não obsta o exercício da prerrogativa política inerente à atividade legislativa de emendar o projeto de lei orçamentária. O exercício da prerrogativa de emendar projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo, todavia, não é ilimitado e comporta exceções, previstas expressamente na Constituição ou no repositório de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Isto posto, considerando a específica natureza dos projetos de lei que estabelecem diretrizes orçamentárias, bem como a jurisprudência do



STF e o texto constitucional expresse, as emendas parlamentares aos projetos de lei de diretrizes orçamentária devem:

- 1º) guardar pertinência lógico-temática como projeto e
- 2º) compatibilidade como PPA (art.166, §4º).

A pertinência lógico-temática consiste na relação lógica da emenda parlamentar com o tema versado no projeto de lei. No contexto das leis de diretrizes orçamentárias, as emendas parlamentares devem possuir objeto estritamente relacionado ao conteúdo descrito no art. 165, § 2º, da CF/88, e no art. 4º, da LRF, como próprios de lei de diretrizes orçamentárias.

Porque isso, se a Constituição Federal e a lei infraconstitucional indicaram expressamente o conteúdo das leis de diretrizes orçamentárias, a legitimidade do exercício da prerrogativa de emenda está condicionada à observância das regras constitucionais e infraconstitucionais que disciplinam a matéria que deve ser tratada em LDO.

Nessa perspectiva, a pertinência lógico-temática traduz-se na obediência da emenda parlamentar ao conteúdo previsto na Constituição e na lei como típico da LDO, sendo inconstitucionais ou contrárias aos interesses públicos as emendas parlamentares que disponham sobre a obrigatoriedade de atuação específica do Poder Público, mediante ação concreta determinada, voltada ao atendimento de necessidade pontual de parcela da sociedade.

Não obstante se reconheça a importância da atuação legislativa direcionada à satisfação de necessidades determinadas da sociedade, a Lei de Diretrizes Orçamentária não é diploma legislativo próprio para a inserção de comandos legislativos cogentes que determinam a realização de obras, prestação de serviços ou fornecimento de bens a pessoas ou comunidades específicas, que não é em tudo exatamente o caso concreto em questão.



A função da LDO é estabelecer metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientando a elaboração da lei orçamentária anual e dispondo sobre as alterações na legislação tributária, além de dispor sobre equilíbrio entre receitas e despesas, os critérios e forma de limitação de empenho, estabelecer as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos e as demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

Destarte, o legislador pode legitimamente pretender solucionar problemas sociais concretos e pontuais, em uma LDO, desde que o faça por meio da fixação de metas e prioridades de atuação da administração pública de forma a garantir margem para a inclusão ulterior, na LOA, de dotação orçamentária para a consecução de medidas concretas destinadas à solução de problemas específicos.

Ademais, o art. 166 da Constituição Federal assim dispõe:

“Art. 166. (...) (...)”

§4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

De igual modo o art. 74, da Lei Orgânica do Município, in verbis:

Art. 131. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual e os créditos adicionais serão apreciados pela Câmara Municipal, cabendo à comissão de finanças e orçamento, sem prejuízo da atuação das demais comissões da Câmara: (Redação dada pela Emenda nº 11, de 29/12/2005)

I - Examinar e emitir parecer sobre os projetos e as contas apresentadas pelo Prefeito;



II - Examinar e emitir parecer sobre os planos e programas de investimentos e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária.

§ 1º As emendas serão apresentadas na comissão e apreciadas na forma regimental, pelo plenário da Câmara.

§ 2º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - Sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; (Redação dada pela Emenda nº 11, de 29/12/2005)

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

- a) dotação para pessoal e seus encargos;
- b) serviço da dívida; ou

III - Sejam relacionadas:

- a) com a correção de erros ou omissão; ou
- b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

§ 3º Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.

§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual. (Redação dada pela Emenda nº 11, de 29/12/2005)

Assim, a proposição de emenda ao projeto de lei que dispõe das diretrizes orçamentária para elaboração da LOA, implica na obrigatoriedade de vacinação do povo conceiçoense contra o Coronavírus, para realização de eventos, shows, celebração de parcerias e co-parcerias, cooperação técnica, sob responsabilidade do **Poder Público Municipal**, inclui uma atividade ao bloco da Secretaria Municipal de Saúde, aumentando despesa, sem indicação dos recursos necessários a implantação da política pública, o que sensejaria o desequilíbrio das contas públicas, violando-se as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal e os preceitos constitucionais.



O Supremo Tribunal Federal o vê como prerrogativa dos membros do Congresso, mas afirma que sobre ela recaem restrições constitucionais.

Confira-se, a propósito, o julgado escolhido e o seu trecho destacado:

“O exercício do poder de emenda, pelos membros do parlamento, qualifica-se como prerrogativa inerente à função legislativa do Estado - 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. - A Constituição Federal de 1988, prestigiando o exercício da função parlamentar, afastou muitas das restrições que incidiam, especificamente, no regime constitucional anterior, sobre o poder de emenda reconhecido aos membros do Legislativo. O legislador constituinte, ao assim proceder, certamente pretendeu repudiar a concepção legalista de Estado (RTJ 32/143 - RTJ 33/107 - RTJ 34/6 - RTJ 40/348), que suprimiria, caso prevalecesse, o poder de emenda dos membros do Legislativo. - **Revela-se plenamente legítimo, desse modo, o exercício do poder de emenda pelos parlamentares, mesmo quando se tratar de projetos de lei sujeitos à reserva de iniciativa de outros órgãos e Poderes do Estado, incidindo, no entanto, sobre essa prerrogativa parlamentar - que é inerente à atividade legislativa -, as restrições decorrentes do próprio texto constitucional (CF, art. 63, I e II), bem assim aquela fundada na exigência de que as emendas de iniciativa parlamentar sempre guardem relação de pertinência com o objeto da proposição legislativa**” (STF, Pleno, ADI nº 973-7/AP – medida cautelar. Rel. Min. Celso de Mello, DJ 19 dez. 2006, p. 34 –g.n.).



Por conseguinte as demais emendas aditivas são claramente inconstitucionais relativo ao vício de iniciativa. Que neste caso, entende, trata-se de ato privativo do Prefeito a autorização do uso de bem público e a forma do uso do recurso público. Nestes termos, o Poder Legislativo tanto quanto o Poder Judiciário, não podem se imiscuir no mérito administrativo, definindo quais as despesas que o Chefe do Executivo deve autorizar ou não autorizar, tão somente o Poder Legislativo exerce a função típica de fiscalizar o cumprimento das metas fiscais.

Ante o exposto, pelos fundamentos acima transcrito, recai os vetos nas seguintes emendas:

3- DO DISPOSITIVO VETADO

O veto recai nas seguintes emendas, destacadas nos textos abaixo:

1- Art. 33, § 4º - O Poder Público Municipal, "após a vacinação do povo conceiçoense contra o Coronavírus (Covid-19)", poderá firmar instrumento de co-patrocínio e/ou cooperação financeira com entidade reconhecida e considerada de Utilidade Pública Municipal para a promoção de festividades e outros eventos, desde que há previsão em seu estatuto para realização de festas e de que a Festa ou o Evento conste no calendário oficial de festas e eventos do Município do exercício de 2021, a ser instituído através de Lei Municipal. *(Dispositivo vetado com fundamento no art. 42, § 1º da Lei Orgânica do Município de Conceição do Castelo, matéria inconstitucional formal relativa ao vício de iniciativa)*

2- Art. 33, § 5º - Não constituem parceria, para os fins do disposto na Lei nº 13.019/2014 e no Decreto Municipal nº 2.850/2017, os patrocínios realizados para apoio financeiro concedido a projetos de iniciativa de



terceiros com o objetivo de divulgar atuação voltada ao entretenimento, esporte, cultura e lazer, em especial, a promoção de festividades e outros eventos, nos termos do parágrafo anterior, cujo valor máximo do patrocínio a ser concedido a cada Conselho de Desenvolvimento Comunitário ou Associação de Moradores será consignado na lei orçamentária de 2021, "**não podendo ultrapassar 70% (setenta por cento) do valor repassado no exercício de 2019**". (Dispositivo vetado com fundamento no art. 42, § 1º da Lei Orgânica do Município de Conceição do Castelo, matéria contrário ao Interesse Público)

3- **Art. 33, § 7º - O Plano de Trabalho de que trata o inciso anterior, quando se tratar de atendimento especializado aos estudantes da rede municipal de ensino, deverá observar, naquilo que couber, os preços máximos de consultas e outros atendimentos fixados de acordo com a tabela de preços praticada pelo Consórcio Público da Região Sudoeste Serrana - CIM Pedra Azul.** (Dispositivo vetado com fundamento no art. 42, § 1º da Lei Orgânica do Município de Conceição do Castelo, matéria inconstitucional formal relativa ao vício de iniciativa)

4- **Art. 58. O Poder Público Municipal, somente após a vacinação do povo conceiçoense contra o novo coronavírus (Covid-19), poderá realizar por conta própria ou terceirizar o Carnaval de 2021, a Festa de emancipação política do Município, a Festa do Sanfoneiro e qualquer outro evento que facilite a aglomeração de pessoas, de forma a colocá-las em risco de contaminação e consequentemente de vida.** (Dispositivo vetado com fundamento no art. 42, § 1º da Lei Orgânica do Município de Conceição do Castelo, matéria inconstitucional formal relativa ao vício de iniciativa)

5- **Art. 59. Ao Poder Público Municipal é vedado, no exercício financeiro de 2021, custear despesas com Show Musical ou com Música Eletrônica, quando a Festa ou Evento for realizado**



CONCEIÇÃO DO CASTELO PREFEITURA

11
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

em via pública ou praça, por ocasião de entrega de medalhas ou qualquer outro tipo de premiação, e ainda, em encontros ou festas realizadas por servidores das Secretarias Municipais em comemoração a dia de determinada classe funcional. *(Dispositivo vetado com fundamento no art. 42, § 1º da Lei Orgânica do Município de Conceição do Castelo, matéria inconstitucional formal relativa ao vício de iniciativa)*

Assim Senhor Presidente e Senhores Vereadores, em face de pertinência lógico temática e ausência de indicação de fontes de custeio e dos demais aspectos acima referenciados, restituo a essa Casa Legislativa, o Projeto aprovado de nº 035/2020, Parcialmente Vetado, confiante na sua manutenção.

Certos de suas atenções e compreensões, subscrevo-me com os cordiais cumprimentos de estilo.

Conceição do Castelo, 11 de agosto de 2020.


Christiano Spadetto
Prefeito de Conceição de Castelo - ES