



Ofício nº 198/2020/GP

Pato Branco, 20 de agosto de 2020.

MENSAGEM DE VETO AO ART. 44 AO PROJETO DE LEI MUNICIPAL Nº 088/2020

Autoria: **Poder Executivo**

RAZÕES DO VETO AO ART. 44 DO PROJETO DE LEI MUNICIPAL Nº 088/2020 – QUE DISPÕE SOBRE AS DIRETRIZES PARA A ELABORAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA PARA O EXERCÍCIO DE 2021 E DÁ OUTRA PROVIDÊNCIAS

RAZÕES DO VETO

Senhor Presidente,

Senhores Vereadores da Câmara Municipal de Pato Branco

Com suporte nas prerrogativas a mim conferidas, por força do art. 36 c/c inciso V, do art. 47 da Lei Orgânica do Município de Pato Branco, devolvo a essa Casa de Leis, **'Vetado'**, o artigo nº 44, no Capítulo VI, que acrescentou o referido artigo ao do Projeto de Lei nº 88/2020 que, *"Dispõe sobre ações prioritárias da Administração Pública Municipal, Funções e Sub-funções de Governo, Metas e Riscos Fiscais, Diretrizes Gerais para Elaboração Financeira e Políticas de Fomento e Desenvolvimento a serem executadas pelas administrações direta e indireta do Município de Pato Branco, no exercício de 2021"*.

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.º612).

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;

(...)

§ 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. (grifo nosso)



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 expresso, as emendas parlamentares aos projetos de lei de diretrizes orçamentária devem:

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

Nesse sentido, vejamos o que dispõe o §4º, do art. 166, *in verbis*:

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

(...)

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

Dessa forma, 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.

Sendo assim, 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. E frisa-se, as Leis Orçamentárias, encontra-se entre as matérias, privativas do poder Executivo.

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 da administração pública do Município.

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 limitação aos programas e projetos, que norteiam o interesse público.

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. 97, §§ 3 e 4º da Lei Orgânica do Município, *in verbis*:

Art. 97 Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais suplementares e especiais serão apreciados pela Câmara Municipal, na forma do Regimento Interno.

(...)

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

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



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

Ante o exposto, pelos fundamentos acima transcritos, recai o **veto** sobre artigo nº 44 no Capítulo VI - Das Diretrizes para Execução Financeira e Orçamentária do Projeto de Lei 88/2020, aprovado com a seguinte redação:

"Art. 44 Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a utilizar recursos orçamentários para atender despesas com serviços de publicidade e propaganda, programação financeira - 3.3.90.39.88.00, até o limite de R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais) anuais".

Dispositivo vetado com fundamento no art. 36 da Lei Orgânica do Município de Pato Branco, matéria Contrário ao Interesse Público.

Certo da manutenção do veto, renovo os protestos de estima e consideração.

Pato Branco, em 20 de agosto de 2020.



AUGUSTINHO ZUCCHI
Prefeito