



## Prefeitura Municipal de Lagoa Santa

Ofício n.º: 369/2015 – GAPR

Lagoa Santa, 10 de agosto de 2015.

**Exmo. Sr. Roberto Alves dos Santos**

**Presidente do Legislativo Municipal**

**Câmara Municipal de Lagoa Santa - MG**

**Assunto: VETO PARCIAL ÀS EMENDAS APRESENTADAS AO PROJETO DE LEI Nº 4.138/2015 QUE “DISPÕE SOBRE AS DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS DO MUNICÍPIO DE LAGOA SANTA – MG PARA O EXERCÍCIO DE 2016 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”. INCLUSÃO DE EMENDA NOS ARTIGOS. 7º, I, “a”; 20º, § Único; 24º; 26º, §2º; 29º, §2º; 44º DO PROJETO DE LEI ACIMA, PELO LEGISLATIVO MUNICIPAL.**

**Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Lagoa Santa,**

O Prefeito Municipal de Lagoa Santa, Fernando Pereira Gomes Neto, nos termos do artigo 68, inciso VI, da Lei Orgânica do Município e com base nas fundamentações que seguem abaixo, VETA PARCIALMENTE AS EMENDAS APRESENTADAS AO PROJETO DE LEI Nº. 4.138/2015, que “*dispõe sobre as diretrizes orçamentárias do Município de lagoa santa – MG para o exercício de 2016 e dá outras providências*”. “*Inclusão de emenda nos artigos. 3º, § 5º; 7º, I, “a”; 11º, § Único; 20º, § Único; 24º; 26º, §2º; 28º; 29º, §2º; 44º do Projeto de Lei acima, pelo Legislativo Municipal.*”

### **JUSTIFICATIVA DO VETO:**

O Projeto de Lei nº 4.138/2015, apresenta proposta que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias do Município de Lagoa Santa- MG, para o exercício de 2016 e dá outras providências LDO.

Em que pese o nobre intuito dessa Casa Legislativa, a propositura de emendas ao Projeto de Lei retro mencionado afrontam o princípio constitucional da legalidade, motivo pelo qual entende-se que alguns dos dispositivos legais emendados não podem ser convertidos em Lei.



## Prefeitura Municipal de Lagoa Santa

O vício material que justifica o Veto por razões estritamente jurídicas é grave, por tratar-se de inconstitucionalidade, e para que essa Casa Legislativa proceda à apreciação e decida sobre o mesmo passaremos a expor as razões que o fundamentam.

Isto posto, passe-se à análise dos dispositivos acrescentados pelo Poder Legislativo em relação ao Projeto de Lei original encaminhado pelo Executivo Municipal, quais sejam, os artigos; **7º, I, “a”;** **20º, § Único;** **24º;** **26º, §2º;** **29º, §2º;** e **44º** do Projeto de Lei nº 4.138/2015, a seguir destacados:

1)

*“Art. 7º - Ficam destinados recursos para Drenagem e Pavimentação para as ruas do Bairro Moradas da Lapinha, Ruas 1, 2, 5 e 16 e a Rua Geraldo Francisco Mangerot no Bairro Promissão II e a Rua Benedito Gonçalves de Melo e a Rua Marcolino da Cruz no Bairro Santa Helena neste município, nos termos do Programa 0028 – Obras Públicas -, código 02.04.06.15.451.0028.1017 – Obras de Drenagem/Pavimentação e congêneres.”*

Primeiramente, cumpre destacar que a elaboração de artigo que destina a direcionar especificamente recursos municipais para a realização de atividade específica contraria o que prevê o artigo 155, da Constituição do Estado de Minas Gerais, vejamos:

*“Art. 155 – A Lei de Diretrizes Orçamentárias, compatível com o plano plurianual, compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública Estadual, incluirá as despesas correntes e 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.”*

Note-se que o artigo acima citado está embasado no §2º do art. 165, da Constituição Federal:

*“Art. 165. (...)*



## Prefeitura Municipal de Lagoa Santa

*§ 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 prévia vinculação de recursos para a drenagem e pavimentação para determinadas ruas, discriminando-a por meio da LDO, caracteriza desrespeito ao preceito constitucional, que já dispõe expressamente que o conteúdo da referida norma se restringirá à previsão de receita e fixação de despesas, em âmbito genérico.

Igualmente, a individualização de ações e/ou atividades específicas pode ser analisada como contrária ao interesse público, o que também desrespeita o princípio da isonomia, na medida em que o orçamento não deve contemplar de modo isolado ou privilegiado apenas uma rua, um bairro ou até mesmo uma comunidade.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias é a peça que estabelece diretrizes, prioridades e orienta a execução do orçamento anual.

Não se deve confundir o interesse público com o interesse de um público. Até mesmo por questões de isonomia no trato do cidadão, priorizar ou privilegiar uma ação isolada vai de encontro à função da Administração Pública. O princípio de interesse público tem por finalidade própria da administração pública, enquanto provê à segurança do Estado, à manutenção da ordem pública e à satisfação das necessidades da sociedade:

**“As atividades administrativas são desenvolvidas pelo Estado para benefício da coletividade.** Mesmo quando age em vista de algum interesse estatal imediato, o fim último de sua atuação deve ser voltado para o interesse público. **E se, como visto, não estiver presente esse objetivo, a atuação estará inquinada de desvio de finalidade.** Desse modo, não é o indivíduo em si o destinatário da atividade administrativa, mas sim o grupo social num todo. **Saindo da era do individualismo exacerbado, o Estado**



## Prefeitura Municipal de Lagoa Santa

**passou a caracterizar-se como o Welfare State (Estado/bem-estar), dedicado a atender ao interesse público.**” (CARVALHO, José dos Santos Filho, Manual de direito administrativo, 16 ed., p, 25). g.n.

Cabe esclarecer que não deve constar na Lei de Diretrizes Orçamentárias gastos com atividades específicas, vinculando o capital previamente a atividade delimitada, envolvendo obras em algumas ruas do Município, por se tratar de vedação constitucional e ingerência na esfera administrativa.

Destaca-se que o artigo supracitado afirma que “ficam destinados recursos para a drenagem e pavimentação para as ruas tais...”, mas não determina o valor e não especifica o direcionamento de cada gasto, se limitando a indicar o número de uma dotação orçamentária para cobrir os gastos.

O jurista Hely Lopes Meirelles ensina que:

“Quanto ao oferecimento de emendas ao projeto da LOA, deverão elas ser apresentadas na comissão permanente. Sem embargo da ampliação de suas prerrogativas no tocante à participação no processo orçamentário, **a ordem constitucional inaugurada em 1988 colocou limites e restrições à atuação do Legislativo quanto às modificações que pode introduzir na proposta orçamentária do Executivo. Assim, as emendas devem ser compatíveis com o plano plurianual e com a LDO e só podem ser aprovadas caso indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa**”. (MEIRELLES, Lopes Hely, Direito Municipal Brasileiro, 16 ed., p. 692 e 693). g.n.

Conclui-se que ao Poder Público é vedado destinar recursos financeiros para determinado fim, sem a devida especificação dos valores. A estipulação indeterminada de gastos públicos fere gravemente princípios constitucionais basilares, como o princípio da publicidade e o princípio da legalidade.



## Prefeitura Municipal de Lagoa Santa

Dispõe o art. 167, VII, da Constituição Federal, dispositivo que corrobora as afirmações acima:

*"Art. 167. São vedados:*

*(...)*

*VII – a concessão ou utilização de créditos ilimitados; (...)"*

No mesmo sentido, preconiza o artigo 161, VII, da Constituição Estadual Mineira:

*"Art. 161 – São vedados:*

*VII – a concessão ou utilização de crédito ilimitado;"*

Como se pode observar, ainda, o fato do Poder Legislativo Municipal apresentar emenda que estipula gastos ao Executivo, o que é também proibido pela legislação, uma vez que compete à Administração Pública Municipal elaborar suas políticas públicas.

Ao direcionar os gastos a serem sofridos pelo Poder Executivo, um poder invade a esfera de competência do outro, representando inconstitucionalidade na medida em que ofende o art.2º da Constituição Federal, bem como os artigos 6º e 173 da Constituição do Estado de Minas Gerais, bem como o artigo 19 da Lei Orgânica Municipal.

Preconiza o art. 19 da Lei Orgânica Municipal de Lagoa Santa:

*"Art. 19. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.*

*Parágrafo Único. Ressalvados os casos previstos nesta lei, é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições e, a quem for investido na função de um deles, exercer a do outro."*



## Prefeitura Municipal de Lagoa Santa

Tais dispositivos legais aduzem sobre o *princípio da separação de poderes* e o *princípio da iniciativa privativa de lei*, sendo o Executivo e Legislativo, poderes independentes e harmônicos entre si, não podendo um interferir na esfera de competência do outro, menos ainda quando se trata de questões orçamentárias.

A jurisprudência é farta no sentido da inconstitucionalidade de tal ato da Câmara Municipal:

"Ação Direta de Inconstitucionalidade - Lei municipal - Criação do serviço de coleta seletiva de resíduos de óleo de cozinha - Vício de iniciativa - Violação ao princípio da Harmonia e independência dos poderes - **Criação de despesa para o erário público - Ausência de previsão orçamentária - Inconstitucionalidade** - A ingerência da Câmara Municipal na esfera de competência exclusiva do Chefe do Executivo resulta em transgressão ao princípio da independência e harmonia entre os poderes previsto nos artigos 6º, 'caput' e 173 da Constituição do Estado de Minas Gerais. - Nenhum projeto de lei que implique em criação ou aumento de despesa será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis próprios para atender aos novos encargos, nos termos dos artigos 155 e 161 da Constituição Estadual." (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.0000.08.472621-5/000 - Comarca de Betim- Requerente: Prefeito do Município de Betim - Requerida: Câmara Municipal de Betim - Relator: Des. Duarte de Paula). g.n.

Complementando os entendimentos citados, note-se a previsão legal do art. 63, I, da Constituição Federal, que aduz sobre a proibição de criação de emendas a Projetos de Lei do Executivo, pelo Legislativo, gerando custos:

***"Art. 63. Não será admitido aumento da despesa previsto:***

***I. nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, §3º e §4º;"***



## Prefeitura Municipal de Lagoa Santa

Nesse sentido, dispõe a Lei Orgânica Municipal de Lagoa Santa:

*"Art. 47. Não será admitida emenda que aumente a despesa prevista nos projetos de lei de iniciativa exclusiva do Prefeito, ressalvada a comprovação de existência de receita e o disposto no art. 108, §2º."*

Diante das razões apresentadas, demonstra-se que o Poder Legislativo não pode apresentar emenda a projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo de forma a direcionar as despesas previstas naquele.

2)

Destarte, infere-se que no artigo 20, § único, ao que parece apresenta erro material, merecendo correção, pois conforme o art. 100 da Constituição Federal, § 5º, os precatórios judiciais são apresentados até dia 1º de julho, e não 10 de julho, como consta no referido projeto.

3)

Com relação ao artigo 24, do Projeto de Lei, passa a ter a seguinte redação com a emenda:

*"Art.24º - Fica o Poder Executivo autorizado, mediante Lei específica, a contribuir para o custeio de despesas de competência de outros entes da Federação, inclusive instituições públicas vinculadas à União, ao Estado ou a outro Município, desde que compatíveis com os programas constantes da lei orçamentária anual, mediante convênio, ajuste ou congênere.e crédito orçamentário próprio."*

Como dito, os Municípios, nos termos da Constituição, gozam de autonomia, que significa a competência para gerir seus próprios negócios, bem como, tem resguardado o princípio da separação e independência dos poderes.

No artigo supracitado, o Poder Legislativo determina a necessidade de autorização legislativa para celebração de convênios entre o Município de Lagoa Santa e outras entidades públicas. Entretanto, não lhe permite avocar competência exclusiva do Chefe do Executivo, sob



## Prefeitura Municipal de Lagoa Santa

pena de afrontar o princípio da independência e harmonia dos poderes, conforme estabelecido na Constituição Federal, na Constituição do Estado e também na própria Lei Orgânica do Município, note-se:

*"Constituição Federal: Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário."*

*"Constituição Estadual: Art. 6º – São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário."*

*"Lei Orgânica do Município: Art. 19 - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo."*

Conclui-se que a solicitação de autorização do Poder Legislativo para assinar convênios ou outros ajustes, é inconstitucional, pois condicionar a celebração à prévia autorização do legislativo, este Poder malferiu o princípio da separação dos poderes consagrado na Carta Republicana (art. 2º) e reproduzido na Constituição Estadual, em seu artigo 6º.

Por sua vez, manifesta é a intromissão do Legislativo Municipal na esfera de competência do Poder Executivo, o que não se pode permitir, haja vista, ainda, o disposto no artigo 173, § 1º, da Constituição do Estado de Minas Gerais:

*"Art. 173 - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo."*

*§ 1º - Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições, e, a quem for investido na função de um deles, exercer a de outro."*

Por fim, importante ressaltar que o mesmo assunto já foi objeto de ação direta de inconstitucionalidade sob o nº 0039841-19.2010.8.13.0000, que inclusive julgou inconstitucional os artigos 23,V e 24, XIV e 204 da Lei Orgânica Municipal, que determinava a necessidade de





## Prefeitura Municipal de Lagoa Santa

autorização legislativa para celebração de convênios, o que é inclusive, de conhecimento do Executivo.

Ademais, a própria Lei Complementar, nº. 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, dispõe que os Entes da Federação poderão contribuir para o custeio de despesas de competência de outros Entes, condicionando, para isso, apenas a autorização na lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA. Fato que comprova que a emenda extrapola as próprias normas vigente:

*"Art. 62. Os Municípios só contribuirão para o custeio de despesas de competência de outros entes da Federação se houver:*

*I - autorização na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual;*

*II - convênio, acordo, ajuste ou congênere, conforme sua legislação."*

4)

No tocante ao artigo 26, § 2º, passa a ter a seguinte redação com a emenda aditiva modificativa:

*"§ 2º Fica vedada a destinação de recursos a entidades privadas em que sejam proprietários, controladores ou diretores, os membros do Poder Legislativo e Executivo, ou respectivos cônjuges ou companheiros, ou parente em linha reta ou colateral, por consangüinidade ou afinidade, até o terceiro grau."*

Em que pese a louvável intenção do Legislador, tem-se que, nos termos e conforme recente Lei Federal nº 13.019/2014, que entrou em vigor em 27 de julho de 2015, e que "institui normas gerais para as parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, estabelecidas pela União, Estados, Distrito Federal, Municípios e respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público, e suas subsidiárias, com organizações da sociedade civil", já está previsto o impedimento



## Prefeitura Municipal de Lagoa Santa

quanto à celebração de qualquer modalidade de parceria a organização da sociedade civil que tenha consanguinidade ou afinidade, até o segundo grau:

*“Art. 39. - Ficar<sup>á</sup> impedida de celebrar qualquer modalidade de parceria prevista nesta Lei a organização da sociedade civil que:*

*III- tenha como dirigente agente político de Poder ou do Ministério Público, dirigente de órgão ou entidade da administração pública de qualquer esfera governamental, ou respectivo cônjuge ou companheiro, bem como parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o **segundo grau;**”( g.n)*

Diante disso, da forma como incluída a proibição, contraria dispositivo federal, por configurar-se em excesso, merecendo o veto ser mantido.

5)

Em relação ao artigo 29, §2º, passa a ter a seguinte redação:

*“§ 2º - Para fins do disposto no art. 165, § 8º, da Constituição, e no § 6º deste artigo, considera-se crédito adicional suplementar, art.41, I, da Lei nº 4.320/1964, os destinados a reforço de dotação orçamentária existentes, de modo que aumentam as despesas fixadas no orçamento.”*

Cumprir destacar que nem sempre os créditos adicionais necessariamente configuram aumento de despesas fixadas no orçamento.

Segundo a Lei 4.320/64, que estatui as normas de direito financeiro, em seu art. 41, discrimina a classificação dos créditos adicionais:

*"Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:*

*I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;*



## Prefeitura Municipal de Lagoa Santa

*II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;*

*III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública."*

Ainda, o art. 43, do mesmo diploma, discorre que a abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa. O mesmo dispositivo também listou as fontes de recursos que podem ser consideradas para abertura dos créditos suplementares e especiais, quais sejam:

*"I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;*

*II - os provenientes de excesso de arrecadação;*

***III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;***

*IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las."*

Portanto, nos termos da legislação citada, em especial o art. 43, inciso III, da Lei 4.320/64, os créditos suplementares não necessariamente implicam em aumento de despesas, uma vez que decorrem, como usualmente ocorre, da anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais.

Assim, o remanejamento correspondente à movimentação de recursos orçamentários. E essa movimentação, pode ocorrer quando se pretende realocar créditos orçamentários dentro de uma mesma categoria de programação prevista na lei orçamentária ou entre uma categoria e outra, sem necessariamente, implicar em aumento de despesa como um todo para a Administração Pública.



## Prefeitura Municipal de Lagoa Santa

6)

No que tange ao art. 44, este passa a vigorar com a seguinte redação com a emenda modificativa:

*“Art.44 – Se durante o exercício de 2016 a despesa com pessoal atingir o limite de que trata o parágrafo único do art. 22 da Lei Complementar 101/2000, adotar-se à o disposto no art. 169, Constituição Federal.”*

Todavia, da forma como disposto, há o desrespeito da LC nº. 100/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que diverge das regras estabelecidas na norma.

Isso porque, a adoção das medidas previstas no art. 169, da Constituição Federal, deverão ser adotadas quando o Ente ultrapassar o limite previsto no art. 20, da LRF (54% para o Executivo), e não quando incorrer no art. 22, parágrafo único, **como reza expressamente o dispositivo:**

*"Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição."*

Frisa-se que o art. 20 esclarece que cabe aos Poderes, dentro dos limites globais, definir o percentual, visto que a força de uma Lei de Responsabilidade Fiscal não pode ser um “figurino único” aplicável, sem qualquer ajuste.

Se analisado detidamente o art. 22, constata-se que se forem mantidos os limites globais, e não os parciais, caberá ao Ente Federativo a eliminação do percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes, ou seja, há ainda um prazo estabelecido para se adequar.



## **Prefeitura Municipal de Lagoa Santa**

Dessa forma, imprescindível que, ao invés de constar o limite do art. 22, da LRF, conste o limite exposto no artigo 20, do mesmo dispositivo legal, para fins de ajustar a redação da LDO do Município à legislação federal.

Destarte, pelas razões expostas que comprovam a necessidade de ajustes às emendas apresentadas, devolvo o presente veto à apreciação dessa Egrégia Câmara, renovando a Vossa Excelência, na oportunidade, meus protestos de apreço e consideração.

Após, publiquem-se as presentes razões de veto nos veículos competentes Oficiais do Município.

Respeitosamente,

**FERNANDO PEREIRA GOMES NETO**  
**Prefeito Municipal**