

MENSAGEM N.º 415 DE 10 DE JANEIRO DE 2024.

Comunica veto a dispositivos do Projeto de Lei n.º 124/2023.

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE UNAI – ESTADO DE MINAS GERAIS:**

1. Com a manifestação mais cordial do meu apreço, extensivo a seus pares, noticiamos a Vossa Excelência que, com fulcro no inciso II do artigo 72 da Lei Orgânica do Município e *ex vi* do § 1º do artigo 66 da Constituição Federal, assentamos entendimento em vetar, parcialmente, por vício de inconstitucionalidade, o Projeto de Lei n.º 124/2023, com versão de redação final, que estabelece a programação anual de receitas e despesas orçamentárias do Município de Unai para o exercício financeiro de 2024 e dá outras providências”

2. Inicialmente insta salientar que após reunião técnica com a Secretaria Adjunta da Fazenda e Planejamento verificou-se uma série de inconsistência na Lei Orçamentária Anual que passaremos a expor:

3. **O Parágrafo Único do artigo 14:** Não observou o disposto no § 8º do artigo 165 da Constituição Federal que dispõe:

“A lei orçamentária anual **não conterà dispositivo estranho à previsão de receita e à fixação da despesa**, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contração de operações de crédito, ainda que por antecipação da receita nos termos da Lei” (grifo nosso).

Assim, o parágrafo único do artigo 14 fere claramente o disposto na Constituição Federal e ainda fere o princípio da exclusividade orçamentária:

Princípio orçamentário que estabelece que **a LOA não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa**, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita (ARO), nos termos da lei.

Outro ponto importante a ser considerado é que o dispositivo em comento almeja rebaixar os anexos da LOA a assunto que poderia ser tratado por ato administrativo. É mandamento Constitucional que o orçamento anual compreendido desde o texto da Lei até seus anexos, seja objeto de Lei. Tal comando está expresso no inciso III do artigo 165 da Constituição Federal.

(fls. 2 da Mensagem nº 415, de 10/1/2024)

O inciso VI da Constituição Federal, estabelece os casos que permitem tratamento mediante Decreto do Poder Executivo (Decreto Executivo) e não dizem respeito às matérias orçamentárias. Além disso, **a Lei Orgânica de Unaí em seu artigo 141 não contempla a possibilidade de o Prefeito dispor sobre anexos da LOA através de ato administrativo.**

Em conjunto, todas as ponderações apontam para a mesma direção: os temas para os quais existem “**reserva de lei**” na Constituição Federal não poder ser rebaixados à reserva de norma. **O referido dispositivo não se enquadra em nenhuma das possibilidades de uso dos poderes administrativos.** Não se trata de poder regulamentar, disciplinar, hierárquico ou sancionador.

Importante salientar que o foi amplamente debatido com o então presidente da Câmara Municipal através dos ofícios de nºs: 730/GSC, resposta ofício nº 698/2023/SEGOV; ofício nº 737/GSC e resposta da Prefeitura ofício nº 701/2023/SEGOV, ressaltamos que as respostas do Poder Executivo foram instruídas com parecer técnico do economista da Municipalidade Dr. Danilo Bijos, demonstrando que a preparação de todo material para votação final da LOA e entrega do autografo ao Poder Executivo é atribuição legal e exclusiva do Poder Legislativo.

4. **As Emendas Impositivas de forma geral não foram distribuídas de maneira equânime entre os pares do Poder Legislativo.** É sabido que tramita no TJMG, Ação Direta de Inconstitucionalidade da Emenda a Lei Orgânica nº 43, de 27 de junho de 2023, **sendo processo judicial nº 1.000.23.198647-2/000**, devido ao aumento considerável do valor e que inviabiliza ações e obras inseridas nos Programas estabelecidos no PPA, e inclusive obras em execução.

Ocorre que a Câmara Municipal de Unaí, ignorou a questão judicializada e elaborou as Emendas a Lei Orçamentária de 2024 diferente da programação encaminhada no Projeto de Lei e **no momento de estabelecer o valor individual das Emendas e sua distribuição entre os pares da Casa, realizou inúmeros cortes de recursos de obras em andamento**, de despesas básicas como a conta de energia elétrica da sede do Poder Executivo, e pelas razões elencadas abaixo, o veto é medida que se impõe.

A execução das programações orçamentárias decorrentes das emendas impositivas se torna ainda mais **complexa diante da gama de emendas apresentadas**. Em termos técnicos, deve haver uma sincronia entre as ações do concedente e beneficiário das emendas parlamentares para possibilitar sua execução tempestiva, tentando-se evitar ao máximo a inscrição em restos a pagar ou mesmo o cancelamento das programações realizadas, que prejudicam sobremaneira o planejamento anteriormente realizado pelo Município e frustram o objetivo de “impositividade” trazido na própria Constituição e na Lei Orgânica de Unaí.

Outrossim, **é importante registrar que alguns vereadores tiveram praticamente todas as emendas indicadas de cortes de obras ou ações em andamento, já outros vereadores, não tiveram NENHUMA emenda indicada** retirada desta parte que se encontra sob *judice*.

(fls. 3 da Mensagem nº 415, de 10/1/2024)

5. Vejamos:

<b>Emendas</b>	<b>Impositivas</b>	<b>de</b>	<b>nºs:</b>	<b>27,</b>
<b>35,37,38,43,45,47,55,57,66,67,73,74,75,76,77,78,79,80,87,88,</b>				
<b>89,90,91,92,94,95,96,97,98,99</b>				<b>e 100.</b>

Tomadas conjuntamente, **essas 32 emendas foram viabilizadas com a anulação de R\$ 2.587.212,63** (dois milhões quinhentos e oitenta e sete mil duzentos e doze reais e sessenta e três centavos), em programações de despesa do Poder Executivo sem qualquer tipo de consulta sobre a razoabilidade e sustentabilidade dos cortes.

Do total acima mencionado realocados para emendas impositivas – R\$ 1.136.212,65 (um milhão cento e trinta e seis mil duzentos e doze reais e sessenta e cinco centavos), foram obtidos com a **redução de R\$ 1.200.000,00** (um milhão e duzentos mil reais) para R\$ 63.787,35 (sessenta e três mil setecentos e oitenta e sete reais e trinta e cinco centavos), os recursos disponíveis para a continuidade e término do Projeto de **Reforma do Palácio Capim Branco. O corte de 94%** (noventa e quatro por cento) torna a ação orçamentária inexecutável.

Esse procedimento **fere** incontestavelmente o disposto no **artigo 41 da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO de 2024** – Lei nº 3.658 de 11 de julho de 2023, ao interromper um projeto que está em andamento.

**Os demais R\$ 1.450.999,98** (um milhão quatrocentos e cinquenta mil novecentos e noventa e nove reais e noventa e oito centavos), foram obtidos com a realocação de diferentes programações de **despesa de custeio da Prefeitura de Unaí**, a saber: despesas com publicidade institucional de interesse público (**redução de 87,5%**), manutenção da sede do Poder Executivo – inclusive pagamento de energia elétrica serviços de telefonia (**redução de 83,33%**), serviços cartoriais (**redução de 80%**) e material de informática (**redução de 23,18%**)

6. O artigo 2º da Constituição Federal expressa que os Poderes do Estado são independentes e harmônicos entre si. A iniciativa do Poder Legislativo municipal cancela despesas de custeio do Poder Executivo ao apreciar a proposta orçamentária não encontra guarida no fundamento constitucional. Não há independência e tampouco harmonia entre os Poderes quando a ingerência prevalece.

7. Se o Poder Legislativo entende que há outras fontes para viabilizar as Emendas Impositivas, tais fontes devem ser utilizadas no processo legislativo. Não faz sentido inviabilizar o custeio das atividades do Poder Executivo sob a hipótese de que existem outros recursos disponíveis.

Dito de outra forma, **é contrário ao interesse público e ao princípio da eficiência impor perdas concretas a despesas obrigatórias de caráter continuado** utilizando ao argumento da existência eventual, abstrata e não comprovada de outros recursos.

(fls. 4 da Mensagem nº 415, de 10/1/2024)

8. No bojo do eventual as emendas mencionadas e por haver casos de uso misto de fontes de recursos, outros **R\$ 312.625,34** (trezentos e doze mil seiscentos e vinte e cinco reais e trinta e quatro centavos) **permanecerão na LOA de 2024 alocados em créditos sem despesas correspondentes.**

9. A operacionalização técnica das emendas parlamentares envolve uma série de atores, atos administrativos e materiais. Dentre os atores, elenca-se inicialmente os parlamentares responsáveis pelas indicações orçamentárias; as entidades concedentes e beneficiárias das emendas, além empresas que serão as responsáveis pela efetiva entrega dos bens ou serviços à sociedade. Em relação aos atos administrativos, quando os recursos a que se referem as emendas forem transferidos com finalidade definida, necessariamente deverá ser firmado convênio ou instrumento congênere (CF, art. 166-A, II). Nesse caso o gestor público deve cumprir uma série de requisitos de ordem técnica para garantir, ao final, a efetivação da emenda parlamentar destinada.

10. O objetivo das Emendas Impositivas ao Orçamento é aperfeiçoar a proposta encaminhada pelo Poder Executivo, visando a melhor alocação dos recursos públicos. Significa oportunidade de acrescentar valores às programações orçamentárias com o objetivo de atender as demandas das comunidades que o parlamentar representa ou prioriza. Mas este poder de emendar é limitado aos mandamentos constitucionais, ao PPA e a LDO. Assim, não pode o Poder Executivo conduzir as ações de serviço público sem a observância de princípios como o da Legalidade, Continuidade, Eficiência, bem como sem observar as orientações do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE-MG, sob pena de cometer crime de responsabilidade.

11. Além dos motivos acima expostos. As emendas apresentadas, não apresentam sintonia com as legislações que regulamentam o assunto. Grande parte das principais restrições aplicáveis às emendas parlamentares orçamentárias em seu sentido lato encontram-se na CF de 1988 e na Lei 4320/1964.

Segundo a Lei 4320/1964:

Art. 33. Não se admitirão emendas ao projeto de Lei de Orçamento que visem a: a) alterar a dotação solicitada para despesa de custeio, salvo quando provada, nesse ponto a inexatidão da proposta; b) conceder dotação para o início de obra cujo projeto não esteja aprovado pelos órgãos competentes; c) conceder dotação para instalação ou funcionamento de serviço que não esteja anteriormente criado; d) conceder dotação superior aos quantitativos previamente fixados em resolução do Poder Legislativo para concessão de auxílios e subvenções.

(fls. 5 da Mensagem nº 415, de 10/1/2024)

No âmbito da CF de 1988, o texto original a seguir permanece vigente:  
Art. 166. (...) § 3º 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;

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

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

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

Segundo Sanches (1998), interpretações “criativas” geram violação desses dispositivos. Por exemplo, quanto à exigência de emendas poderem provir apenas de anulação de despesa (CF, art. 166, § 3º, II), alega que o Legislativo utiliza sua prerrogativa de reestimar a receita bruta da União com o claro intuito de burlar essa restrição. Emendas também estariam reduzindo recursos para despesas de custeio, em desobediência à Lei 4320/1064, art. 33, “a” bem como à CF, art. 166, § 3º, II, gerando “uma avalanche de créditos suplementares”. Também as vedações da Lei 4320/1064 sobre conceder recursos apenas para projetos adequados não estariam sendo seguidas, a ponto de se considerar que as inobservâncias do art. 33 da referida lei seriam de tal magnitude que seria como se estivesse revogado.

12. O veto integral à todas as Emendas impositivas se justifica em razão dos motivos acima expostos, e ainda após reunião realizada com a maioria absoluta dos membros do Parlamento que entenderam que o ideal seria o veto integral das Emendas Impositivas para que seja possível a redistribuição do valor definido para as referidas Emendas de forma igualitária entre os pares da r. Casa Legislativa.

(fls. 6 da Mensagem nº 415, de 10/1/2024)

13. Feitas estas considerações, apresentando os motivos que ostentamos para vetar, parcialmente os dispositivos do Projeto de Lei nº 124/2023, sendo o parágrafo único do artigo 14, e todas as Emendas Parlamentares Impositivas enumeradas de Emenda nº 1 a Emenda nº 100 , cujo âmagô submetemos ao esmerado exame do colegiado de *edis* que compõem o Parlamento Unaiense.

Unai, 10 de janeiro de 2024; 80º da Instalação do Município.

José Gomes Branquinho  
Prefeito

A Sua Excelência o Senhor  
**VEREADOR PAULO ARARA**  
Presidente da Câmara Municipal  
CEP: 38.610-000 - Unai-MG