



DEPARTAMENTO DE  
ADMINISTRAÇÃO

# PREFEITURA DE ASSIS

Paço Municipal “Profª Judith de Oliveira Garcez”  
Secretaria Municipal de Governo e Administração

Assis, 11 de julho de 2018.



Ofício DA nº 253/2018  
**VETO Nº 1/2018**

Código: P1560941536/3243

Ao Excelentíssimo Senhor  
**VEREADOR EDUARDO DE CAMARGO NETO**  
DD. Presidente da Câmara Municipal  
Assis – SP

**Assunto:** Comunica **VETO PARCIAL** ao Autógrafo ao Projeto de Lei nº 79/2018 referente ao Projeto de Lei nº 50/18 do Poder Executivo.

Senhor Presidente,

Mediante as prerrogativas a mim conferidas, por força do § 1º do art. 63 e Inciso IV do art. 84 da Lei Orgânica do Município de Assis, venho apresentar a essa Casa de Leis, **VETO PARCIAL** ao Autógrafo do Projeto de Lei nº 79/2018, que “Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2019 e dá outras providências”.

O veto parcial que ora subscrevo, após apreciação do teor das emendas nº **01/18, 02/18, 03/18, 04/18, 05/18, 06/18, 07/18 e 08/18** apresentadas à referida propositura fundamenta-se em razões de constitucionalidade, de legalidade e de conveniência administrativa, como a seguir restará evidenciado.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO tem por fim 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.

Nesse sentido, cabe à LDO ajustar as ações de governo, previstas no PPA, às reais possibilidades de caixa e eleger, dentre os programas incluídos no PPA, aqueles que terão prioridade na elaboração do orçamento para o exercício financeiro seguinte.



DEPARTAMENTO DE  
ADMINISTRAÇÃO

# PREFEITURA DE ASSIS

**Paço Municipal “Profª Judith de Oliveira Garcez”**  
**Secretaria Municipal de Governo e Administração**

Conforme se extrai do disposto no art. 165, §2º, da Constituição Federal, bem como no o art. 4º da Lei Complementar nº 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal, a LDO 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.

Considerando a natureza específica dos projetos de lei que estabelecem 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 na LDO.

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 Lei Orçamentária Anual, de dotação orçamentária para a consecução de medidas concretas destinadas à solução de problemas específicos.

No entanto, conforme se nota, as emendas ao Autógrafo do Projeto de Lei em apreço estão em flagrante contradição com a norma de regência, uma vez que houve alguns equívocos na indicação dos recursos necessários à implementação dos programas discriminados, o que ensejará desequilíbrio das contas públicas, como também a inconstitucionalidade formal, dos quais passaremos a discorrer:

## **a) Emenda nº 01/18:**

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 próprio para a inserção de comandos legislativos cogentes que determinam a realização de obras, prestação de serviços ou fornecimento de bens a pessoas, órgãos, ou comunidades específicas.

Ao buscar acrescentar prioridades, o programa de trabalho ora suplementado traz matéria em desconformidade com o objeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias, veiculando comandos relativos a ações específicas e concretas da Administração Pública Municipal, tirando-lhe a possibilidade da pertinente avaliação político-administrativa quanto à viabilização da determinada medida, correndo-se o risco de deixar de lado outros tantos projetos de grande relevância para a população.



DEPARTAMENTO DE  
ADMINISTRAÇÃO

# PREFEITURA DE ASSIS

**Paço Municipal “Profª Judith de Oliveira Garcez”**  
**Secretaria Municipal de Governo e Administração**

Assim temos que o projeto/atividade/ação 2082 Convênio Tiro de Guerra, o qual se propôs a suplementação de R\$ 40.000,00, embora a justificativa seja para promover melhorias estruturais em sua sede, por tratar-se de um próprio municipal, a previsão dos referidos recursos junto à finalidade pretendida, deve a mesma ser incluída na Lei orçamentária anual por meio de dotação orçamentária específica e em nível de detalhamento de elemento de despesas.

## **Emendas de nº 02/18, 03/18, 04/18, 05/18, 06/18 e 07/18:**

Este Veto recai também às emendas em referência, considerando que todas propõem a suplementação de recursos em vários programas de trabalho porém, utilizando como fonte a anulação parcial do programa denominado RESERVA DE CONTINGÊNCIA da Entidade ASSISPREV - INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS DE ASSIS.

A utilização de créditos orçamentários que tenham como fonte de recursos a reserva de contingência, está restrita, em regra, às hipóteses previstas no art. 5º, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, quais sejam: cobertura de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

Por outro lado, quando verificado saldo não utilizado da reserva de contingência o mesmo poderá ser utilizado para cobertura de outras despesas mediante créditos adicionais, desde que haja certeza razoável da não ocorrência de passivos contingentes e riscos fiscais, conforme definição prévia da LDO de cada ente. E, finalmente, a operacionalização da utilização da reserva de contingência deve ocorrer por meio de abertura de créditos adicionais, desde que exista prévia e específica autorização legislativa, nos termos dos artigos 7º, 42 e 43 da Lei nº 4.320/64.

Entretanto, mais grave ainda é o fato de que a Reserva de Contingência a qual está sendo proposta anulação é oriunda de recursos que são compostos por receitas específicas que perfazem o Orçamento do ASSISPREV – Instituto de Previdência dos Servidores Públicos Municipais de Assis, entidade pertencente a Administração Indireta do Município.

Essa medida fere frontalmente a Lei Federal nº 9.717 de 27 de novembro de 1998, que dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências a qual estabelece no seu artigo 1º, III que:



DEPARTAMENTO DE  
ADMINISTRAÇÃO

# PREFEITURA DE ASSIS

Paço Municipal “Profª Judith de Oliveira Garcez”  
Secretaria Municipal de Governo e Administração

“Art. 1º - .....

.....  
*III - as contribuições e os recursos vinculados ao Fundo Previdenciário da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo, e dos pensionistas, somente poderão ser utilizadas para pagamento de benefícios previdenciários dos respectivos regimes, ressalvadas as despesas administrativas estabelecidas no art. 6º, inciso VIII, desta Lei, observado os limites de gastos estabelecidos em parâmetros gerais; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 2001)*

Em que pese a compreensível preocupação e interesse dos nobres Edis que culminaram na apresentação e aprovação das emendas em tela, as disposições nelas estabelecidas, padecem, a um só tempo, de manifesta inconstitucionalidade, pois fere um dos critérios definidos na legislação federal regulamentadora que tem por finalidade garantir o equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios de previdência social.

Além de não ser recomendável utilizar-se como fonte de recursos um orçamento autônomo, com receitas próprias definidas na forma da legislação aplicável, o Executivo Municipal não pode coadunar também com a destinação desses recursos para ocorrer com outras despesas que não sejam com a previdência, sob pena de configurar-se desvio de finalidade, passível de caracterizar-se como improbidade administrativa.

Assim, temos que referidas emendas aprovadas por esta Casa Legislativa revelam-se como inconstitucionais, contrariando de maneira frontal os mais primários princípios que regem nosso ordenamento jurídico.

## **b) Emenda nº 08/18:**

O Veto ora manifesto recai também sobre a Emenda de nº 08/18, uma vez que, com efeito, a execução de emendas individuais dos Vereadores, quando estas forem impositivas, carecem de normatização prévia visando sua correta aplicação e o alcance dos resultados esperados.

Com a sanção da Emenda Constitucional nº 86/2015, que alterou a redação do artigo 166 da Constituição Federal, a função legislativa das Câmaras Municipais passa a gozar de novas ferramentas para auxiliar na organização orçamentária e para subsidiar a construção das ferramentas de gestão que visam promover o planejamento estratégico do Município.



DEPARTAMENTO DE  
ADMINISTRAÇÃO

# PREFEITURA DE ASSIS

Paço Municipal “Profª Judith de Oliveira Garcez”  
Secretaria Municipal de Governo e Administração

Contudo, no sentido de aplicar o princípio da simetria constitucional, primeiramente, deve ser estabelecido o procedimento das Emendas Impositivas, inserindo, dentre outros dispositivos, o referido texto da Emenda nº 08/18 junto à Lei Orgânica Municipal, uma vez que todo o rito de elaboração das leis orçamentárias encontra-se disposto em nossa Carta Magna local.

Pela ordem, deve-se obedecer esta hierarquia para que as Emendas Impositivas se concretizem junto ao processo de planejamento orçamentário municipal, cuja matéria e iniciativa é de competência privativa do Prefeito, nos termos do Artigo 58, inciso IV, in verbis:

**“Art. 58.** São de iniciativa privativa do Prefeito os projetos de leis que disponham sobre:

*I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional bem como a fixação de respectiva remuneração;*

*II - criação e extinção das Secretarias Municipais e órgãos da Administração Pública, observado o disposto no artigo 86;*

*III - servidores públicos, seu regime jurídico e provimento de cargos;*

*IV - matéria orçamentária e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios e subvenções. (grifos nossos)*

Aliado a isto, ocorre também que a abstração dos termos em que a referida emenda foi redigida, o seu comando não permite aferir ao certo qual o grau de detalhamento pretendido, que, por outro lado, acabaria por trazer embaraços sua implementação, por faltar elementos que permitam ao gestor colocá-la em prática prontamente. Ademais, a eventual necessidade de adequação de sistemas para seu atendimento impede o cumprimento imediato da norma, não havendo assim como sancioná-la.

Consequentemente, é necessário, também, regulamentar posteriormente a operacionalização do respectivo processo junto às leis orçamentárias, que abrangerá, em linhas gerais: a identificação e detalhamento das emendas de execução obrigatória; o cadastramento e o detalhamento das propostas para análise e identificação de eventuais impedimentos de ordem técnica; e a comunicação dos impedimentos identificados e realização de eventuais remanejamentos necessários em decorrência desses impedimentos.



DEPARTAMENTO DE  
ADMINISTRAÇÃO

# PREFEITURA DE ASSIS

**Paço Municipal “Profª Judith de Oliveira Garcez”**  
**Secretaria Municipal de Governo e Administração**

Além do que, a implantação das Emendas Impositivas implicará o estabelecimento de novas estratégias de trabalho que envolverá, no âmbito municipal, o Poder Executivo e o Poder Legislativo.

Nesta perspectiva, o Executivo Municipal apresentará, em ato contínuo ao presente Veto, proposta de emenda à Lei Orgânica do Município, de forma que a mesma possa ser discutida e deliberada pelos Senhores Vereadores, para que após o devido trâmite legislativo, a mesma seja incluída no ordenamento jurídico municipal.

Por todo o exposto, à vista das razões ora explicitadas, demonstrando os óbices que impedem a sanção do Autógrafo ao Projeto de Lei emendado e aprovado, em virtude de sua inconstitucionalidade, ilegalidade e contrariedade ao interesse público, vejo-me compelido a vetá-lo parcialmente, com fundamento no § 1º do artigo 63 da Lei Orgânica Municipal.

No ensejo reafirmo a Vossa Excelência e aos Senhores Vereadores protestos de alta consideração.

Atenciosamente,

**JOSÉ APARECIDO FERNANDES**  
**Prefeito Municipal**

