



**PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 002/2019**

PARECER JURÍDICO PRÉVIO Nº 005/2019

**PARECER JURÍDICO PRÉVIO AS
RAZÕES DO VETO Nº 001/2019 A
DIVERSAS EMENDAS
MODIFICATIVAS AO PROJETO DE
LEI Nº 050/2018, DE AUTORIA DO
PODER EXECUTIVO, QUE DISPÕE
SOBRE A LEI ORÇAMENTÁRIA
DO MUNICÍPIO DE
PARAUAPEBAS PARA O
EXERCÍCIO DE 2019.**

1) RELATÓRIO

Foi encaminhado por meio do Expediente Interno nº 008/2019 – PG/CMP, as razões do Veto nº 001/2019 as Emendas Modificativas nº 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 163, 190, 191, 252 e 256, todos de 2018, ofertadas ao Projeto de Lei nº 050/2018, de autoria do Poder Executivo, que dispõe sobre a Lei Orçamentária Anual do município de Parauapebas para o exercício de 2019, que por força do § 3º do art. 264 do Regimento Interno desta Casa, haverá que ser exarado Parecer Jurídico Prévio.

O Veto apostado pelo Executivo em sua totalidade às emendas anteriormente mencionadas teve como fundamento a inconstitucionalidade, com lastro no art. 50, § 1º da Lei Orgânica do Município de Parauapebas, cominado com o art. 166, § 3º, inciso I, da Constituição Federal (fls. 13/14).

Em sede de justificativa descreveu sobre cada uma das emendas, articulando os fundamentos de fato da rejeição, bem como:

“Com efeito, a Câmara Municipal, ao fazer uso de seu poder de emenda, excedeu os limites que devem nortear a espécie, já que a promulgação das modificações determinaria alteração substancial do projeto original elaborado pelo Poder Executivo, interferindo, inclusive, no plano de ação da Administração Municipal. (grifei)”

O Poder Legislativo não deve modificar o projeto de lei com absoluta liberdade, prejudicando o alcance e a substância da

Handwritten signature

proposta, mesmo que não tenha havido aumento de despesa. Destarte, este Poder imiscui-se no âmbito interno da Administração, na medida em que busca suprimir do orçamento anual uma quantia expressiva para a execução de projetos que foram planejados e estão de acordo com a LDO e PPA.

Ademais, as emendas deveriam vir acompanhadas da demonstração da necessidade da redução pretendida, bem como de que o valor proposto pelo Executivo, quando do envio do projeto original, não era razoável, podendo resultar dano ao erário, não bastando as alegações genéricas realizadas". (grifei)

É o breve relatório.

2) FUNDAMENTAÇÃO

Importa mencionar em princípio, que a fase de Parecer Prévio implica o recebimento regular da Proposição, aferida pela Diretoria Legislativa com base nos critérios estabelecidos no art. 196 do Regimento Interno, inclusive com relação ao acompanhamento obrigatório de cópia digitalizada, ainda que dos anexos, quando for o caso.

O veto é, pois, forma de discordância ou rejeição, de julgamento ou de oposição formal do Executivo ao projeto aprovado pelo Legislativo, remetido para sanção e promulgação, ao fundamento de inconstitucionalidade (como no caso vertente) ou de contrariedade ao interesse público, sendo, pois, uma das formas de controle preventivo de constitucionalidade, podendo ser total (quando se refere a todo o texto) ou parcial (quando se refere a parte dele).

Tanto a Sanção quanto o Veto são considerados instrumentos de controle de um Poder sobre o outro, ou seja, do Executivo sobre o Legislativo e vice-versa, consubstanciando o sistema de freios e contrapesos consagrado na doutrina da separação dos Poderes.

Quanto ao requisito temporal de admissibilidade, verifico que as razões do Veto foram protocoladas na Câmara no dia 18/01/2019, ou seja, no 14º dia útil, sem considerar o recesso formal instituído pelo Executivo no período das festividades do natal e ano novo. Vê-se, pois, que as razões de Veto é tempestiva, já que o Projeto de Lei foi recebido pelo gabinete do Prefeito para sanção no dia 28/12/2018. Cumpru-se, dessa forma, a norma instituída no art. 264, *caput*, do Regimento Interno da Câmara.

Observando atentamente as razões expostas no presente Veto, tenho que não assiste razão ao Chefe do Executivo, conforme demonstrado adiante.

O modelo orçamentário brasileiro é definido na Constituição Federal de 1988 do Brasil. Compõe-se de três instrumentos: o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA.

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.



O PPA, com vigência de quatro anos, tem como função estabelecer as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública. É, pois, a peça de mais alta hierarquia dentre a tríade orçamentária, embora esta seja somente constituída de leis ordinárias.

Cabe à LDO, anualmente, enunciar as políticas públicas e respectivas prioridades para o exercício seguinte.

Já a LOA tem como principais objetivos estimar a receita e fixar a programação das despesas para o exercício financeiro. Assim, a LDO ao identificar no PPA as ações que receberão prioridade no exercício seguinte torna-se o elo entre o PPA, que funciona como um plano de médio-prazo do governo, e a LOA, que é o instrumento que viabiliza a execução do plano de trabalho do exercício a que se refere.

Esse é o modelo disposto em nossa Carta Magna, que determina em seu art. 165, § 7º, que os orçamentos devem ser compatibilizados com o plano plurianual:

Art. 165. (...);

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

No § 2º desse artigo exige que a LOA deve ser elaborada conforme dispuser a LDO.

Art. 165. (...);

§ 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.

E no art. 166 § 3º, I, prevê a admissão de emendas ao orçamento somente se compatíveis com o plano plurianual e com a LDO.

Com já mencionado, o Executivo após Veto as 22 (vinte e duas) Emendas Modificativas já nominadas, apresentadas em face do Projeto de Lei nº 050/2018, que dispõe sobre a Lei Orçamentária Anual do município de Parauapebas para o exercício de 2019, ao argumento de inconstitucionalidade, pelas razões mencionadas na justificação da proposição, com ênfase para a parte citada alhures neste Parecer.

Impõe, pois, verificar o conteúdo dos requisitos/limites constitucionais ao poder de emendar o Projeto de Lei Orçamento Anual, descritos no § 3º, do art. 166, da Constituição Federal, que pelo princípio da simetria torna-se de observância obrigatória nos processos legislativos de todos os entes da federação brasileira:

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.

Pelo teor do dispositivo, as emendas só poderão ser aprovadas se: (I) forem compatíveis com o PPA e a LDO; (II) indiquem os recursos necessários, admitindo-se somente os provenientes de anulação de despesas, mas com exclusão expressa daquelas que incidam sobre a) dotações para pessoal e seus encargos; b) serviço da dívida e; c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; (III) permitido ainda a aprovação para aqueles que sejam relacionadas a) com a correção de erros ou omissões ou; b) com os dispositivos do texto do próprio Projeto de Lei.

Dessa forma, passa-se ao cotejo dos referidos requisitos constitucionais às emendas objeto das razões de veto.

(I) Compatibilidade com o PPA e a LDO.

A dicção dos parágrafos 2º e 7º do art. 165 da Constituição Federal não deixa dúvidas de que a Lei Orçamentária Anual deve guardar consonância com a LDO e o PPA.

Logo, para que as Emendas Parlamentares gozem de validade, devem estar em consonância com os anexos referentes ao planejamento orçamentário e à descrição dos programas governamentais que compõem tanto o PPA como a LDO.

Esta Procuradoria quando da análise do Projeto de Lei 050/2018, exarou o Parecer Prévio nº 104, de 05 de outubro de 2018, que aferiu, inclusive, a compatibilidade da LOA com o PPA e a LDO.

As Emendas ora vetadas em nada feriram este preceito constitucional, vez que não criaram nenhum novo programa orçamentário, se limitando a remanejar recursos dentre os programas já informados pelo Executivo no PL 050/2018.

Ademais, os valores das Emendas em nada contribuem para a alegada incompatibilidade, vez que o PPA trabalha com planos e metas, sem, no entanto, atribuir valores específicos para os mesmos.



(II) indiquem os recursos necessários, admitindo-se somente os provenientes de anulação de despesas, mas com exclusão expressa daquelas que incidam sobre a) dotações para pessoal e seus encargos; b) serviço da dívida e; c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal.

Todas as Emendas vetadas são fruto de remanejamento de recursos orçamentários de uma rubrica para outra, provenientes de anulação de despesas.

Nenhuma delas anula despesas de pessoal e encargos. As despesas com pessoal e encargos são reconhecidas no orçamento público pelo grupo de natureza de despesa "1", denominada pessoal e encargos sociais. Para efeito de esclarecimento e entendimento, um exemplo hipotético seria 3.1.90.11, onde:

3 é a categoria econômica e significa "despesa corrente".

1 é o grupo de natureza de despesa e significa "pessoal e encargos sociais".

90 é a modalidade de aplicação e significa "aplicações diretas".

11 é o elemento de despesa e significa "vencimentos e vantagens fixas – pessoal civil".

Da mesma forma nenhuma delas anulou despesas relativas ao serviço da dívida que são reconhecidas no orçamento público pelo grupo de natureza de despesa "2", denominada juros e encargos da dívida.

Também num exemplo hipotético seria 3.2.90.24, onde:

3 é a categoria econômica e significa "despesa corrente".

2 é o grupo de natureza de despesa e significa "juros e encargos da dívida".

90 é a modalidade de aplicação e significa "aplicações diretas".

24 é o elemento de despesa e significa "outros encargos sobre a dívida mobiliária".

Nem tão pouco anulou despesas relativas transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal, que no orçamento público são identificadas pelas modalidades de aplicação nº 30, 31, 40 e 41. Da mesma forma, num exemplo hipotético seria 3.4.30.XX; 3.4.31.XX; 3.4.40.XX ou ainda 3.4.41.XX.

Pelo que se vê, todas as emendas tiveram como modalidade de aplicação o nº 90 que significa "aplicações diretas".

(III) permitido ainda a aprovação para aqueles que sejam relacionadas a) com a correção de erros ou omissões ou; b) com os dispositivos do texto do próprio Projeto de Lei.

Por fim, nenhuma das emendas vetadas teve por fim promover a correção de erros ou omissões e nem tão pouco alterar dispositivos do texto do Projeto de Lei 50/2018.

Data venia, as argumentações tecidas na justificativa da proposição e, mais precisamente as que mereceram destaque no corpo deste Parecer, são ao meu sentir, fundamentos para o exercício do poder de vetar sob a ótica da contrariedade ao interesse público e não da inconstitucionalidade como foi o caminho trilhado.

Pelo que foi demonstrado, observa-se que nenhuma das Emendas vetadas desrespeitou as regras insitas no § 3º do art. 166 da Constituição Federal de 1.988, vindo a padecer, por isso mesmo, da pecha de inconstitucionalidade.

3) CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto e, **por não ter observado nenhuma inconstitucionalidade**, esta Procuradoria Especializada de Assessoramento Legislativo, **entende, conclui e opina pela REJEIÇÃO DAS RAZÕES DO VETO Nº 001/2019** encaminhadas pelo Poder Executivo em relação às Emendas Modificativas nº 123/2018, 124/2018, 125/2018, 126/2018, 127/2018, 128/2018, 129/2018, 130/2018, 131/2018, 132/2018, 133/2018, 134/2018, 135/2018, 136/2018, 137/2018, 138/2018, 139/2018, 163/2018, 190/2018, 191/2018, 252/2018 e 256/2018, ofertadas pelo Legislativo ao Projeto de Lei nº 050/2018, que dispõe sobre a Lei Orçamentária Anual do Município de Parauapebas para o exercício de 2019.

É o parecer, smj da autoridade superior.

Parauapebas/PA, 26 de fevereiro de 2019.

Nilton César Gomes Batista
Procurador Legislativo
Mat. 0012011


PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAJAPEBAS
Dr. Celso Valério N. Pereira
Procurador Geral Legislativo
Port. 072/2019