



Goiânia, 05 de janeiro de 2021

Mensagem nº G-001/2021

Veto Parcial ao Autógrafo de Lei nº 164/2020

PL – nº 208/2020, Processo nº 20201257

Autoria: Poder Executivo

RAZÕES DO VETO

**Senhor Presidente,
Senhores Vereadores,**

No uso da prerrogativa que me é assegurada pelo art. 94, § 2º, da Lei Orgânica do Município de Goiânia, restituo a essa Casa de Leis, **Vetado Parcialmente**, o incluso Autógrafo de Lei nº 164, de 30 de dezembro de 2020, que “*Estima a receita e fixa a despesa do Município de Goiânia para o Exercício Financeiro de 2021*”, oriundo do Projeto de Lei nº 208/2020, Processo nº 20201257, de autoria do Poder Executivo.

A Lei Orçamentária Anual (LOA), de iniciativa do Executivo, conforme disposto na Constituição Federal, em seu art. 165, inc. III, deve estimar a Receita e fixar Despesa para o exercício financeiro seguinte, de forma a evidenciar a política econômica, financeira e o programa de trabalho, estabelecendo as metas e as prioridades da Administração Pública.

Mencionada lei deve ser elaborada em consonância com as diretrizes previamente estabelecidas no Plano Plurianual (PPA) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), guardando estrita observância, ainda, com os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Esta harmonia se faz imperativa, pois estas normas formam um conjunto de instrumentos imprescindíveis para a gestão pública e representam poderosas ferramentas de informação sobre a origem das receitas e a destinação dos recursos públicos a serem avaliados pelo Legislativo e pela sociedade em geral.

Os arts. 135 e 136, da Lei Orgânica do Município de Goiânia, tratando da competência legislativa, assim dispôs sobre as leis orçamentárias:

Art. 135 - É da competência do Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias e das que abram créditos, fixem vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio ou, de qualquer modo, autorizem, criem ou aumentem a despesa pública.

Art. 136. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e os Orçamentos Anuais.



(...)

§ 5º A Lei Orçamentária Anual compreenderá:

I – orçamento fiscal referente aos poderes do Município, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta, autárquica, fundacional e indireta, assegurando dotações a serem repassadas ao Poder Legislativo;

II – o orçamento de investimento das empresas em que o Município direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital votante;

III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e os órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e as fundações, instituídas e mantidas pelo Poder Público (...).

Estabelece, ainda, a citada Lei em seu art. 138, § 3º, ao admitir *emendas comuns* ao Projeto de Lei do Orçamento Anual, os critérios para sua admissibilidade, dispondo:

Art. 138 - Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão elaborados pelo Poder Executivo e apreciados pela Câmara Municipal com obediência à lei complementar a que se refere o artigo 165, da Constituição Federal.

(...)

§ 3º - As emendas ao Projeto do Orçamento Anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o Plano Plurianual e com as diretrizes orçamentárias;

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

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

III - sejam relacionadas com:

a) a correção de erros ou omissões;

b) os dispositivos do texto do projeto de lei.

Por outro lado, a Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015, introduziu no ordenamento constitucional brasileiro a figura do orçamento impositivo. O orçamento impositivo consiste na obrigatoriedade da execução da lei orçamentária, no que tange às programações incluídas ou acrescidas por meio de emenda individual. A execução orçamentária torna-se, portanto, um dever.

A regulamentação constitucional da temática está prevista no art. 166, §§ 9º a 12, da CF/88, *in verbis*:

(...)

§ 9º *As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.*

§ 10. *A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)*

§ 11. *É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)*

§ 12. *As programações orçamentárias previstas no § 9º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)*

Com fundamento em tal emenda constitucional, foi editada a Emenda à Lei Orgânica do Município nº 071, de 13 de junho de 2017, que introduziu o art. 138, §§ 8º e 10, na LOM de Goiânia, *in verbis*:

§ 8º - *As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2 % da receita corrente líquida prevista no projeto, sendo que, no mínimo, 1/5 (um quinto) do valor total aprovado será destinado a ações e serviços públicos de saúde. (Incluído pela Emenda à Lei Orgânica do Município nº 071 de 13-06-2017, DOM nº 6599 de 29-06-2017, págs. 02 e 03).*

§ 9º - *A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no §8º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do previsto no art. 198 da Constituição Federal. (Incluído pela Emenda à Lei Orgânica do Município nº 071 de 13-06-2017, DOM nº 6599 de 29-06-2017, págs. 02 e 03).*

§ 10 - *É obrigatória a execução orçamentária e financeira, conforme critérios para execução equitativa, das programações a que se refere o §8º deste artigo, observado o anexo de metas e prioridades que integrará a lei prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias, em montante correspondente a 1,2 % da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.*



(Incluído pela Emenda à Lei Orgânica do Município nº 071 de 13-06-2017, DOM nº 6599 de 29-06-2017, págs. 02 e 03).

A partir desses dispositivos normativos, nota-se que, no âmbito desta Municipalidade, as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% da receita corrente líquida prevista no projeto, sendo que, no mínimo, 1/5 (um quinto) do valor total aprovado será destinado a ações e serviços públicos de saúde.

Cumpra sublinhar que, em razão da incompatibilidade lógica, não se aplica às emendas impositivas o requisito previsto no art. 166, § 3º, inc. II, da CF/88. Isso porque a previsão na Lei Orgânica do Município estabelecendo a necessidade de se destinar 1,2% da receita corrente líquida para custeio das emendas individuais já irrogou ao Poder Executivo Municipal a obrigatoriedade de se destacar, no orçamento, valor destinado às emendas individuais impositivas, ressalvando-se o disposto no art. 138, § 9º, da LOM de Goiânia.

Assim, no decurso de sua tramitação legislativa, o Projeto de Lei nº 208/2020, o qual originou o Autógrafo de Lei nº 164, de 30 de dezembro de 2020, recebeu diversas emendas que foram apresentadas pelos Senhores Vereadores.

Em análise ao Autógrafo de Lei nº 164/20 que Estima a receita e fixa a despesa do Município de Goiânia, para o Exercício Financeiro de 2021, conforme relatório da Comissão Mista da Câmara Municipal foram apresentadas 447 emendas, destas 05 emendas foram assinaladas como do tipo comum e outras 442 emendas assinaladas como impositiva e estão relacionadas no Anexo.

Das 05 emendas assinaladas como “comum”, 01 (uma) a de nº 447 está tecnicamente correta e deve ser acatada. As outras 04 (quatro) emendas julgamos ser pertinente o veto por parte do Poder Executivo pelas seguintes razões:

- Emendas de texto nº 279 do Vereador Lucas Kitão, correspondente ao art. 17 do Autógrafo de Lei, que solicita inclusão ao Projeto de Lei, de artigo transferindo o valor de R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais) ao Fundo Metropolitano de Mobilidade Urbana – FMMU, em atenção ao disposto no inciso II, do art. 20 da Lei Complementar Estadual nº 139/2018, com o objetivos de investimentos, obrigatoriamente, em melhorias da mobilidade urbana e no transporte coletivo da Região Metropolitana de Goiânia.

A referida “Emenda” indica como fonte de recursos, para esta transferência, a rubrica orçamentária: “RESERVA DE CONTIGÊNCIA”, constante do PLOA 2021.

A Lei Complementar Estadual nº 139, de 22 de janeiro de 2018 dispõe sobre a Região Metropolitana de Goiânia, o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia, cria o Instituto de Planejamento Metropolitano e dá outras providências.

Em seu artigo 20, inciso II, constou:

(...)

Art.-20. Constituirão receitas do FDRMG (grifo nosso):

(...)

II – recursos de natureza orçamentária que lhe forem destinados por disposição legal pelo Estado e pelos Municípios integrantes da RMG, na proporção da representação definida no inciso I do art. 6º desta Lei;

Conforme consta do art. 18 da referida Lei, o FDRMG é o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia que foi criado com a finalidade de dar suporte financeiro ao planejamento integrado e às ações conjuntas referentes às funções públicas de interesse comum, observados os objetivos e diretrizes fixadas na legislação aplicável.

No entanto, conforme consta tais dispositivos foram expressamente revogados pela Lei Complementar Estadual nº 154, de 30 de janeiro de 2020, conforme:

(...)

A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS, nos termos do art. 10 da Constituição Estadual, decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

Art. 1º Ficam revogados:

I - a Lei Complementar nº 97, de 10 de dezembro de 2012; e

II - os seguintes dispositivos da Lei Complementar nº 139, de 22 de janeiro de 2018:

a) inciso VI do art. 5º;

b) incisos VIII e IX do art. 10;

II - os seguintes dispositivos da Lei Complementar nº 139, de 22 de janeiro de 2018:

a) inciso VI do art. 5º;

b) incisos VIII e IX do art. 10;

c) arts. 18 ao 20 (grifo nosso); e

d) inciso III do art. 33.

Art. 2º As obrigações financeiras do Fundo Especial extinto por força do inciso I do art. 1º serão custeadas pela Secretaria de Estado da Economia, à conta do Tesouro Estadual.

Parágrafo único. Ficam automaticamente incorporados pela Secretaria de Estado da Economia ativos, passivos, acervos, sistemas e demais recursos necessários à execução dos serviços antes a cargo do fundo extinto por força do inciso I do art. 1º desta Lei Complementar, bem como seus programas, ações e dotações orçamentárias.

Art. 3º As obrigações financeiras do Fundo Especial extinto por força das alíneas do inciso II do art. 1º serão custeadas pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Inovação, à conta do Tesouro Estadual.

Parágrafo único. Ficam automaticamente incorporados pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Inovação ativos, passivos, acervos, sistemas e demais recursos necessários à execução dos serviços antes a cargo do fundo extinto pelas alíneas do inciso II do art. 1º desta Lei Complementar, bem como seus programas, ações e dotações orçamentárias.

Art. 4º As receitas destinadas antes aos fundos extintos pela presente Lei Complementar serão automaticamente revertidas ao Tesouro Estadual.

Art. 5º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

A **RESERVA DE CONTINGÊNCIA** originou-se através do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 (que dispõe sobre a organização administrativa pública). Ulteriormente, a Reserva foi modificada pelo Decreto-Lei Nº 900, de 29 de setembro de 1969. Passou por outra modificação, por meio do Decreto-Lei Nº 1763, de 16 de janeiro de 1980, que ampliou sua função, ou seja, autorizou que ela servisse de fonte de recursos para a abertura de créditos adicionais suplementares e especiais, e, também, que os orçamentos das entidades de Direito Público Interno, a União, os Estados, os Municípios, o Distrito Federal e suas respectivas autarquias, **alocassem dotação global não especificamente destinada a determinado órgão, unidade orçamentária, programa ou categoria econômica, para aquela nova finalidade** (grifo nosso). Posteriormente, a Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF também dispõe sobre a “Reserva”, alterando o que normatizava o Decreto-Lei Nº 1763, já referenciado anteriormente. De acordo com o que cita o inciso III, do art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Projeto de Lei do Orçamento Anual (LOA) conterá a Reserva de Contingência cuja forma de utilização e montante, calculados com base na Receita Corrente Líquida, serão estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, e destinados, em princípio, ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais e imprevistos.

Além disto, segundo o texto da CF/88, há previsão para as Emendas Parlamentares aos projetos de Leis Orçamentárias, conforme disposto nos §§ 3º e 4º do art. 166 da Carta Magna, que traz algumas restrições para as mesmas:

"§ 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”.

No mesmo diapasão da CF/88 a Lei nº10.498 de 05 de agosto de 2020 (LDO 2021) dispõe o seguinte:

Art. 44. As emendas ao projeto de Lei Orçamentária anual só serão admitidas, desde que:

I - Sejam compatíveis com a presente Lei;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação parcial ou total de despesas,

excluídas as que incidam sobre:

- a) dotações para pessoal e seus encargos;
- b) serviços da dívida;
- c) transferências da União, convênios, operações de crédito, contratos, acordos, ajustes e instrumentos similares;
- d) despesas referentes a vinculações constitucionais;

III - sejam relacionadas:

- a) à correção de erros ou omissões;
- b) aos dispositivos do texto do projeto de lei.

Cabe ressaltar que, embora reconhecendo o mérito da proposta, a introdução do dispositivo pelo legislativo, através da “Emenda Aditiva”, não atende aos requisitos mencionados nos fundamentos legais, especificamente:

I - O referido Fundo Metropolitano de Mobilidade Urbana – FMMU, não constitui “unidade programática” no arcabouço orçamentário do Município, portanto, não compatível com o PPA, LDO e LOA;

II – A fonte de recurso indicada: a “Reserva de Contingência”, será uma dotação global, não especificamente destinada a determinado órgão, unidade orçamentária, programa ou categoria econômica e, nesta solicitação, o valor consignado para a rubrica, no Projeto de Lei Orçamentária 2021, é integralmente indicado como fonte de recurso para o “investimento”; bem como não provém de anulação de despesa, conforme preconiza o disposto constitucional;

III – A emenda parlamentar não sana erros ou omissão; bem como não se relaciona com dispositivos do texto do projeto de lei.

Portanto, como demonstrado, impõe-se o VETO a referida “Emenda Aditiva”, constante do art. 17 do Autógrafo de Lei em tela.

Com relação às emendas de nº.s 378, 379 e 380, as mesmas de igual modo impõe-se o VETO pelos motivos que seguem:

- Emendas nº 378 e 380 estão contempladas na ação Ampliar a Rede Física da SMS;
- Emenda nº 379 está tecnicamente incorreta. As dotações de origem e destino para execução do objeto da despesa não é o do órgão executor de obras e infraestrutura.

Sobre as emendas relativas ao “orçamento impositivo”, estabelecido no § 8º do artigo 138 da Lei Orgânica do Município e no § 3º, artigo 44 da Lei nº 10.498, de 05 de agosto de 2020 (Lei de Diretrizes Orçamentárias 2021), o cálculo previsto no projeto de Lei era que cada vereador teria como limite para emenda individual o valor de R\$ 1.816.904,56 (um milhão, oitocentos e dezesseis mil, novecentos e quatro reais e cinquenta e seis centavos), o que resulta em um montante de R\$ 63.591.659,60 (sessenta e três milhões, quinhentos e noventa e um mil, seiscentos e cinquenta e nove reais e sessenta centavos) sendo que 1/5 ou 20% deste limite deve ser destinado a ações e serviços públicos de saúde.

De acordo com o § 8º do artigo 138 da Lei Orgânica do Município as emendas apresentadas **dentro do limite estabelecido deverão ser aprovadas**. Porém, de acordo com o § 11 do mesmo artigo, **somente serão executadas se não houver impedimentos técnicos ou legais**, tendo o Poder Executivo o prazo de 120 dias (§ 12, art. 138 LOM) após a publicação da Lei Orçamentária, para justificar os impedimentos, se for o caso.

Com essas considerações, restituo a esse Poder Legislativo, **Parcialmente Vetado**, o Autógrafo de Lei nº 164, de 30 de dezembro de 2020, confiante na sua manutenção.

ROGÉRIO CRUZ
Prefeito em Exercício