



Prefeitura de Goiânia
Gabinete do Prefeito

MENSAGEM Nº 75/2023

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Com fundamento no § 2º do art. 94 da Lei Orgânica do Município de Goiânia, restituo a Vossa Excelência vetado parcialmente, o incluso Autógrafo de Lei nº 130, de 18 de julho de 2023, de autoria do Poder Executivo, que "Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2024."

Recai o veto aos seguintes dispositivos:

"Art. 9º A elaboração da proposta orçamentária do Município observará a vinculação obrigatória das leis que afetam a destinação de receitas e despesas na área da educação, saúde, cultura, assistência social e meio ambiente, as metas previstas no Plano Plurianual e na estruturação do Plano Diretor, devendo:

I - assegurar os princípios da justiça;

II - pautar-se pela transparência da gestão fiscal, observando-se o princípio da publicidade e de sustentabilidade na elaboração e execução do orçamento; e

III - permitir o amplo acesso da população do Município às informações relativas às suas diversas etapas."

"Art. 19. As despesas do Poder Legislativo municipal deverão ser discriminadas, respeitando o percentual mínimo de 4,5% (quatro vírgula cinco por cento) de recursos, conforme disposto no inciso IV do art. 29-A da Constituição Federal."

"Art. 22. A Lei Orçamentária Anual poderá conter previsões de despesas para exercícios seguintes, com a especificação dos investimentos plurianuais e daqueles em andamento."

"Art. 39.....

.....

§ 3º Excepcionalmente ao disposto no §2º, entidades sem fins lucrativos que estiverem com a prestação de contas em análise poderão celebrar convênios, contratos e gestão e parceria com o poder público municipal, com a condicional de regular aprovação das contas apresentadas até o momento do recebimento dos recursos públicos municipais a serem utilizados."

"Art. 45.....

.....

§ 6º Serão de execução obrigatória pela administração pública municipal as emendas parlamentares individuais impositivas que não tiverem impedimentos técnicos e estiverem devidamente aprovadas pela Câmara Municipal de Goiânia e pelos órgãos competentes, com pagamento no exercício fiscal de sua indicação e aprovação."

"Art. 53. Fica revogada a Lei nº 10.842, de 1º de novembro de 2022."

Anexo III - Das Prioridades e Metas

Nome do Programa	Ação	Meta Financeira (2024)
Administração e Fiscalização de Trânsito e Transporte Urbano	.....	.....
	Execução da construção de viaduto a ser localizado na Avenida Pedro Paulo, Setor Goiânia II, com a Avenida Perimetral, nesta cidade.	R\$ 9.500.000,00
	sub total	R\$ 15.473.245,00
Obras Habitacionais de Saneamento Básico	A priorização e execução da construção de galerias pluviais nos Setores Vila Pedroso e Vila Concórdia, nesta cidade.	R\$ 32.827.407,49
	sub total	R\$ 48.123.407,49
Desenvolvimento Econômico e Incentivo à Produção	.....	R\$ 5.000.000,00
	.....	R\$ 5.000.000,00
	Reforma de mercados municipais	R\$ 10.000.000,00
	Construção de banheiros físicos em feiras livres abertas, mercados livres abertos e espaços públicos disponíveis para grandes eventos.	R\$ 3.000.000,00
	Manutenção de banheiros físicos em feiras livres abertas, mercados livres abertos e espaços públicos disponíveis para grandes eventos.	R\$ 3.000.000,00
Trabalho, Geração de Emprego e Renda	.....	R\$ 1.000.000,00
Políticas Públicas de Lazer	.....	.....
	Construção do Parque Temático Fonte das Águas na Vila Itatiaia	R\$ 10.000.000,00
Estruturação e Promoção Turística de Goiânia	.....	.....
	Aquisição do ônibus double deck e implantação da rota turística	R\$ 2.000.000,00
	Implementação do projeto Goiânia Sua Linda	R\$ 950.000,00
Políticas Públicas de Esportes	.....	R\$ 2.500.000,00
Desenvolvimento dos Esportes	.....	R\$ 2.000.000,00

RAZÕES DO VETO

A Secretaria Municipal de Finanças, através do Despacho nº 112/2023, posicionou-se pelo veto parcial do Autógrafo de Lei nº 130, de 2023, pelos seguintes fundamentos:

.....

➤ Emenda nº 011 – Vereadora Katia Maria

- Proposta: **Modificar o art. 9º do PLDO com nova redação do caput.**

.....

Anota-se que a proposta de alteração do art. 9º tem como foco a vinculação obrigatória das leis que afetam a destinação de receitas e despesas em áreas como educação, saúde, cultura, assistência social e meio ambiente na elaboração da proposta orçamentária.

Ocorre que, decorrente da observação dos Princípios Orçamentários, deve se manter na elaboração da Lei Orçamentária Anual o princípio da **Não Vinculação ou Não Afetação**

das Receitas, que dispõe:

“nenhuma parcela da receita geral poderá ser reservada ou comprometida para atender a certos casos ou a determinado gasto. Ou seja, a receita não pode ter vinculações. Essas reduzem o grau de liberdade do gestor e engessa o planejamento de longo, médio e curto prazos.”

Este princípio encontra-se claramente expresso no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal que dispõe:

.....

Outrossim, a Lei Orgânica do Município, estabelece:

Art. 133. São vedados:

(...)

III - a vinculação de receita de impostos a órgãos, fundo ou despesa, ressalvados a destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino, a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação da receita, além da destinação de recursos para a ciência e tecnologia;

Apesar do princípio, de acordo com as leis municipais específicas, a aplicação obrigatória de recursos provenientes de outras fontes são consideradas na elaboração da Lei Orçamentária Anual através da alocação de gastos mínimos obrigatórios, que são recursos do orçamento que devem ser destinados a uma determinada área no exercício financeiro de elaboração da LOA. Não necessariamente haverá uma fonte única para suportar o gasto.

Diante do exposto, sugerimos o veto à emenda nº 011.

➤ Emenda nº 004 – Vereadora Gabriela Rodart Lopes

- Proposta: **Alterar o artigo 19 dando nova redação.**

- Análise: há mudanças quanto ao texto original, acrescentando a palavra “mínimo”, ficando assim proposto: “Art. 19 As despesas do Poder Legislativo municipal deverão ser discriminadas, respeitado percentual mínimo de 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento) de recursos, conforme disposto no inciso IV do art. 29-A da Constituição Federal.”

O percentual destinado à despesa do Poder Legislativo Municipal é matéria constitucional, acrescentar a palavra “mínimo” ao texto do artigo 19 dá a interpretação que pode ultrapassar o limite disposto na Carta Magna, visto que a Constituição Federal fixa o percentual de acordo com o quantitativo da população no município, assim definido:

(...)

Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, **não poderá ultrapassar os seguintes percentuais** (grifamos), rela-vos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000) (Vide Emenda Constitucional nº 109, de 2021) (Vigência)

IV – 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população entre 500.001 (quinhentos mil e um) e 3.000.000 (três milhões) de habitantes (Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009.

Sugerimos o veto à emenda nº 004.

➤ Emenda nº 001 – Vereadora Lucíola do Recanto

- Proposta: **Alterar o artigo 22 do PLDO com inclusão de “caput” e parágrafo único.**

- Análise 1: da inclusão do “caput” assim proposto: “Art.22 A lei orçamentária anual poderá conter previsões de despesas para exercícios seguintes, com especificação dos

investimentos plurianuais e daqueles em andamento.”

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é um instrumento legal que detalha as receitas (previsão de recursos) que o governo arrecadará e, a partir desta previsão, fixa as despesas e os gastos para um exercício fiscal. Tem seu fundamento na Constituição Federal, art. 165, III e sua elaboração se submete ao que estabelece a Lei federal nº 4.320/1964, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, que dispõe:

(...)

Art. 2º A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, **obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade**. (grifamos)

(...)

Art. 26. A proposta orçamentária conterá o programa anual atualizado dos investimentos (grifamos), inversões financeiras e transferências previstos no Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital.

Portanto, a introdução desta redação para o artigo 22 do PLDO fere as leis relativas à elaboração dos orçamentos, e seu “princípio orçamentário da anualidade” ao possibilitar previsões de despesas para exercícios seguintes na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual.

.....
Assim, sugerimos o veto parcial à emenda nº 001, ficando da seguinte forma: vetar o caput do artigo 22 e permanência do Parágrafo único.

.....
➤ Emenda 005 – Vereadora Gabriela Rodart Lopes

- Proposta: **Inclusão de parágrafo ao art. 39 do PLDO**

- Análise: no texto original do PLDO, o artigo 39 trata da possibilidade da destinação de recursos públicos, direta ou indiretamente, a Entidades sem fins lucra-vos, por meio de contribuições, auxílios, subvenções sociais e materiais; detalha o que são estes recursos e condiciona os repasses à prestação de contas de recursos anteriormente recebidos, conforme consta do parágrafo 2º, que dispõe:

(...)

§ 2º Fica vedada a realização, pelo Poder Executivo Municipal, de quaisquer despesas decorrentes de convênios, contratos de gestão e termos de parceria celebrados com entidades sem fins lucrativos que deixarem de prestar contas, periodicamente e com informações detalhadas sobre a utilização dos recursos públicos municipais, na forma prevista no instrumento legal.

Com a inclusão do parágrafo tem-se:

“§ 3º Excepcionalmente ao disposto no §2º, entidades sem fins lucrativos que estiverem com a prestação de contas em análise, poderão celebrar convênios, contratos de gestão e parceria com o Poder Público municipal, com a condicional de regular aprovação das contas apresentadas até o momento do recebimento dos recursos públicos municipais a serem utilizados.”

A matéria sobre a prestação de contas das parcerias com o Terceiro Setor é disciplinada pela Lei federal nº 13.019/2014, especificamente nos artigos 63 a 68 e o §2º acima mencionado visa o cumprimento do art. 64 da referida Lei com vistas à responsabilidade fiscal que deve nortear a gestão pública.

.....
Decorre da referida Lei, várias consequências pela constatação de irregularidades na prestação de contas e, mesmo a inclusão do parágrafo 3º possibilitando a celebração de

convênios, não possibilita a liberação de recursos, que é o objetivo maior dos convênios.

Outrossim, a Lei de Diretrizes Orçamentárias não é a norma jurídica adequada para tratar desta matéria. Embora a Lei Federal traga normas gerais, os entes federados podem estabelecer leis para disciplinar a matéria. No Município, a Lei Orgânica, estabelece:

(...)

Art. 63. Compete à Câmara Municipal dispor, mediante lei, sobre as matérias de competência do Município, especialmente sobre:

(...)

V - concessão de auxílios e subvenções ou qualquer outra forma de transferência, sendo obrigatória a prestação de contas, na forma da lei; (grifamos)

Portanto, a inclusão do referido parágrafo fica desconexo com as normas acima expostas.

Assim, sugerimos o veto à emenda.

➤ Emenda 006 – Vereadora Gabriela Rodart Lopes

- Proposta: **Inclusão de parágrafo ao art. 45 do PLDO**

- Análise: Emendas parlamentares individuais possibilitam a discricionariedade ao vereador para escolha alocativa do recurso, ou seja, para onde e em que objeto destinará o valor disponibilizado. No texto original do PLDO, o artigo 45 trata de regras básicas para a execução de emendas parlamentares individuais, conforme disposto na Lei Orgânica do Município, § 8º a 17, art. 138.

A execução financeira das emendas parlamentares individuais é de caráter obrigatório, desde que não haja impedimentos técnicos ou legais (jurídicos), conforme determina a Lei Orgânica do Município de Goiânia. A inclusão do § 6º reforça esse procedimento.

Porém, a condição imposta no parágrafo de que o pagamento seja realizado “no exercício fiscal de sua indicação e aprovação” é de difícil implementação para todas as emendas apresentadas.

Ocorre que o próprio processo, da análise à execução das emendas aprovadas, demanda um tempo razoável. Quando a execução for direta pelos órgãos/entidades municipais ou apenas houver a transferência direta de recursos para entidades parceiras, será mais célere.

Porém quando houver a necessidade de celebrar convênios, termo de colaboração ou licitação, no caso de obras, a efetivação da totalidade dos recursos poderá não ocorrer dentro do exercício fiscal, neste sentido, os empenhos serão vinculados aos respectivos instrumentos celebrados, os quais garantem a execução das programações incluídas por emendas individuais, respeitado o respectivo exercício, conforme disposto no artigo 36 da Lei 4.320/64.

Assim, sugerimos o veto à emenda.

.....

➤ Emenda nº 008 – Vereador Igor Franco

- Proposta: **Incluir artigo ao PLDO.**

- Análise: em virtude da alteração da redação do art. 52, conforme a emenda nº 007, Vereador Welton Lemos, incluiu-se o art. 53, cuja redação é:

“Art. 53 Fica revogada a Lei 10.842 de 1º de novembro de 2022.”

A referida Lei dispõe sobre a realização de audiências públicas pelo Poder Legislativo, nas regiões de planejamento do município de Goiânia, antes da votação das leis orçamentárias e do Plano Diretor de Goiânia.

A revogação de uma lei pode-se entender como a sua retirada total ou parcial.

Conforme o processo de elaboração das normas jurídicas, a partir da promulgação, a lei não pode ser revogada senão por outra lei.

No entanto, esta matéria é incompatível com o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Assim, sugerimos o veto à emenda

.....

➤ Emenda nº 003 – Vereador Cabo Sena

- Proposta: **Modificar o Anexo III - Metas e Prioridades do PLDO, acrescentando novas ações às já existentes.**

- Análise: as 2 (duas) ações incluídas pela proposta do Vereador, embora de relevante mérito, nos termos dispostos para elaboração das leis orçamentárias orçamentárias não poderão ser acatadas por não constarem no Plano Plurianual 2022-2025, Lei 10.683, de 30 de setembro de 2021 e para cumprir a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000, que dispõe:

(...)

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

(...)

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

(...)

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

Outrossim, a Lei Orgânica do Município estabelece:

(...)

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 [Planalto].

(...)

§ 4º As emendas ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o Plano Plurianual.

Nestes termos, sugerimos o veto à emenda.

➤ Emenda nº 010 – Vereador Igor Franco

- Proposta: **Modificar o Anexo III - Metas e Prioridades do PLDO e acrescenta novas ações às já existentes.**

- Análise: o Anexo de Metas e Prioridades no PLDO, tem por finalidade estabelecer um conjunto de programas e ações considerados estratégicos por sua capacidade de impactar os gastos governamentais quando da elaboração da Lei Orçamentária Anual do exercício fiscal considerado na LDO e os valores são indicativos. No entanto, a escolha de ações prioritárias não significa suas alocações na LOA.

Outrossim, a Lei Orgânica do Município estabelece no §4º, art. 138:

(...)

§ 4º As emendas ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o Plano Plurianual.

e ainda, a Lei nº 10.683 de 30 de setembro de 2021, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2022-2025, trás o seguinte sobre a inclusão de novas ações orçamentárias:

Art. 9º A exclusão ou alteração de programas constantes desta Lei, bem como a inclusão de novos programas serão propostas pelo Poder Executivo por meio de projeto de lei de revisão. (grifamos)

§1º Os projetos de lei de revisão do Plano Plurianual observarão as seguintes regras, na hipótese de:

I - inclusão de programas ou ação:

- a) diagnóstico sobre a situação atual do problema ou demanda da sociedade que se queira atender com o programa proposto;
- b) demonstrativo de compatibilidade com as diretrizes definidas no Plano;
- c) indicação dos recursos que financiarão o programa ou a ação proposta no período de vigência do Plano Plurianual.

II - exclusão e alteração de programas ou ações que acarretem impacto aos objetivos e diretrizes definidos no Plano Plurianual deverá ser apresentada exposição dos motivos que a justifique.

§ 2º Considera-se alteração de programa: (grifamos)

(...)

II - inclusão ou exclusão de ações orçamentárias; (grifamos)

(...)

Neste sentido, todas as ações elencadas no Anexo devem ser compatíveis com o Plano Plurianual 2022-2025, Lei 10.863, de 30 setembro de 2021.

As ações elencadas na emenda 010, quais sejam: 1) manutenção de banheiros em mercados públicos municipais, CEPAL e feiras; 2) construção de banheiros físicos em feiras livres abertas, mercados livres abertos e espaços públicos disponíveis para grandes eventos; 3) manutenção de banheiros físicos em feiras livres abertas, mercados livres abertos e espaços públicos disponíveis para grandes eventos, **não são ações constantes do PPA 2022-2025. Portanto, não poderão ser acatadas.**

As demais ações, quais sejam: 1) promoção do desenvolvimento econômico e empreendedorismo local; 2) manutenção dos mercados públicos municipais, CEPAL e feiras; 3) reformas de mercados municipais e 4) qualificação profissional social; são ações constantes do PPA e fazem parte do Anexo II-Metas e Prioridades deste PLDO. As mudanças de valores não são necessárias para este processo, visto que os recursos serão alocados na Lei Orçamentária Anual.

➤ Emenda – Vereador Geversson Abel

- Proposta: **Modificar o Anexo III-Metas e Prioridades do PLDO e acrescenta novas ações às já existentes.**

- Análise: o Anexo de Metas e Prioridades no PLDO, tem por finalidade estabelecer um conjunto de programas e ações considerados estratégicos por sua capacidade de impactar os gastos governamentais quando da elaboração da Lei Orçamentária Anual do exercício fiscal considerado na LDO e os valores são indicativos. No entanto, a escolha de ações prioritárias não significa suas alocações na LOA.

Outrossim, a Lei Orgânica do Município estabelece no §4º, art. 138:

(...)

§ 4º As emendas ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o Plano Plurianual.

e ainda, a Lei nº 10.683 de 30 de setembro de 2021, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2022-2025, trás o seguinte sobre a inclusão de novas ações orçamentárias:

Art. 9º A exclusão ou alteração de programas constantes desta Lei, bem como a inclusão de novos programas serão propostas pelo Poder Executivo por meio de projeto de lei de revisão. (grifamos)

.....
§ 2º Considera-se alteração de programa: (grifamos)

(...)

II - inclusão ou exclusão de ações orçamentárias; (grifamos)

(...)

Sendo assim, todas as ações elencadas no Anexo devem ser compatíveis com o Plano Plurianual 2022-2025, Lei 10.863, de 30 setembro de 2021.

As ações elencadas na emenda quais sejam: 1) Construção do Parque Temático Fontes das Águas na Vila Itatiaia; 2) Aquisição de ônibus double deck e implantação de rota turística; 3) Implementação do projeto Goiânia Sua Linda, **não são ações constantes do PPA 2022-2025. Portanto, não poderão ser acatadas.**

As demais ações, quais sejam: Realização de eventos esportivos e Realização de Projeto, são ações constantes do PPA e fazem parte do Anexo II-Metas e Prioridades deste PLDO. As mudanças de valores não são necessárias para este processo, visto que os recursos serão alocados na Lei Orçamentária Anual.

Diante do exposto, sugerimos o veto à emenda.

.....
A Procuradoria-Geral do Município, através do Parecer Jurídico nº 1789/2023, manifestou-se pelo veto aos seguintes dispositivos alterados pelas emendas parlamentares:

.....
I. Art. 9º:

Inicialmente verifica-se da proposição parlamentar de se modificar o **caput do art. 9º** do projeto de lei originário do Poder Executivo, oportunidade em que se almeja obrigar a vinculação de leis que destinem receitas e despesas em áreas da educação, saúde, cultura, assistência social e a estruturação do Plano Diretor.

Ocorre que, decorrente da observação dos Princípios Orçamentários, deve se manter na elaboração da Lei Orçamentária Anual o Princípio da Não Vinculação ou Não Afetação das Receitas, que dispõe que é vedada a vinculação da receita de impostos à órgão, fundo ou despesa, salvo exceções estabelecidas na Constituição Federal.

Esse princípio busca dotar o gestor público de maior autonomia e flexibilidade na decisão de investimento, diminuir o “engessamento” do planejamento municipal de médio e longo prazo e evitar a destinação obrigatória de recursos para setores acima das suas necessidades. Isto significa que os recursos oriundos, por exemplo, do IPTU, ITBI e ISS não poderão possuir destinação específica, nos termos do seu art. 167, IV e § 4º, da CF:

.....
O princípio da não afetação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesa denota a característica não vinculada dessa espécie tributária (Kiyoshi Harada. Direito Financeiro e Tributário, São Paulo: Atlas, 1998, 4ª ed., p. 74) e significa que “*não pode haver mutilação das verbas públicas. O Estado deve ter disponibilidade da massa de dinheiro arrecadado, destinando-o a quem quiser, dentro dos parâmetros que ele próprio elege*

como objetivos preferenciais” (Régis Fernandes de Oliveira. Curso de Direito Financeiro, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 328).

.....

Como esclarece a literatura especializada, na atividade financeira, a Administração Pública deve ter a prerrogativa de estabelecimento de metas e prioridades e os recursos oriundos dos impostos se destinam, via de regra, ao atendimento das necessidades gerais, e o princípio tende a evitar leis que, vinculando receita proveniente de impostos, prejudiquem o custeio de despesas genéricas pelo orçamento, assegurando “que os recursos sejam livres e à disposição para a realização de obras e serviços, em conformidade com as necessidades existentes e em obediência à escala de prioridades estabelecida a partir de análise rigorosa da situação existente” (José Afonso da Silva. Comentário contextual à Constituição, São Paulo: Malheiros, 2006, 2ª ed., p. 697).

A vedação constitucional é prestigiada na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – STF para neutralização da destinação de impostos municipais, oportunidade que, à título de exemplo, cita-se o reconhecimento da inconstitucionalidade de lei municipais de proponham a destinação de impostos para financiamento de programa habitacional (RTJ 167/287), programas de desenvolvimento econômico (STF, ADI 1.759-SC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, 14-04-2010, v.u., DJe 20-08-2010), incentivo aos esportes (RTJ 202/68) e fornecimento gratuito de energia elétrica (STF, ADI-MC 2.848-RN, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ilmar Galvão, 03-04-2003, v.u., DJ 02-05-2003, p. 26), proclamando-se a inadmissibilidade de extensão das exceções constitucionalmente previstas ao princípio da não afetação.

.....

Portanto, o princípio da não afetação é acima de tudo uma interdição dirigida à lei, ao processo legislativo e ao legislador, pois, como destacado pelo Ministro Celso de Mello, “*traduz vedação constitucional que incide sobre o legislador, pois impede que se proceda, em sede meramente legislativa, à vinculação*”, que “*há de ser observada pelo legislador comum, que não poderá fixar regras em sentido diverso, ressalvadas, unicamente, as situações excepcionais previstas, de modo expresse, no texto da própria Constituição da República*” (STF, ADI-MC 2.355-PR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 19-06-2002, m.v., DJe 29-06-2007).

Cuida-se, também, de norma de direito financeiro e não de direito tributário (STF, AgR-RE 329.196-SP, 2ª Turma, Rel. Min. Carlos Velloso, 17-09-2002, v.u., DJ 11-10-2002, p. 42).

Destarte, é possível fixar que a não afetação é a regra e a vinculação é a exceção; merecedora de interpretação restritiva, dessa sentença decorre a inadmissibilidade da ampliação das exceções até mesmo pelas Constituições Estaduais, Leis Orgânicas Municipais ou leis (STF, ADI 1.689-PE, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sydney Sanches, 12-03-2003, v.u., DJ 02-05-2003, p. 25), porque a sua enumeração é taxativa e sua sede é a Constituição Federal; ademais, essas exceções configuraram direito estrito, merecendo interpretação restritiva que refuta ampliações de seu alcance e de seu sentido.

Das ressalvas constitucionais não se verifica, portanto, para qualquer previsão de possibilidade de se vincular as receitas decorrentes da arrecadação de impostos para fazer frente à “*cultura, assistência social e estruturação do Plano Diretor*”, tal como propõe a emenda parlamenta em comento, prevendo a norma constitucional, dentre as vinculações propostas via emenda, tão somente para a exceção da destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde e para manutenção e desenvolvimento do ensino.

II. Art. 19:

Em sequência, fora proposta a adição do termo “mínimo” ao **art. 19**, buscando prever que as despesas do Poder Legislativo municipal respeitarão o percentual de 4,5% de recursos somente de forma mínima, permitindo-se, consequente, a sua possível extrapolação.

Conforme previsto no próprio dispositivo proposto, o percentual destinado à despesa do Poder Legislativo Municipal é matéria constitucional, nos termos dos incisos do art. 29-A, IV, da Constituição Federal:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, **não poderá ultrapassar os seguintes percentuais**, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

(...)

IV - 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população entre 500.001 (quinhentos mil e um) e 3.000.000 (três milhões) de habitantes;

Verifica-se que uma lei orçamentária municipal que permite ultrapassar o citado percentual, fixo e expresso em norma constitucional, encontra-se eivada de latente inconstitucionalidade material.

Soma-se, ainda, que a Constituição Federal prevê expressamente que constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal efetuar o repasse que supere os limites definidos neste artigo

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Art. 29-A.

(...)

§ 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal:

I - efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo;

III. Art. 22 e parágrafo único:

Ato contínuo, propõe-se a alteração do **caput do art. 22, bem com a inclusão de seu respectivo parágrafo único**, dispositivo esse que repete a original redação prevista no art. 22 do projeto de lei, incluindo-se, portanto, tão somente a redação do caput do respectivo artigo.

A nova redação apresentada ao caput do art. 22 pretende autorizar que a Lei Orçamentária Anual possa conter “previsões de despesas para exercícios seguintes”, bastando que tenha especificações dos investimentos plurianuais e daqueles em andamento.

A proposta em comento fere claramente o Princípio da Anualidade da Lei Orçamentário Anual, expressamente previsto na art. 2º da Lei Federal nº 4.320/1964, normal legal que estabelece normas gerais de direito financeiro, deixando claro que a vigência do orçamento deve ser limitada a um ano ou um exercício financeiro. Cita-se:

LEI FEDERAL Nº 4.320, DE 17 DE MARÇO DE 1.964

Art. 2º **A Lei do Orçamento** conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, **obedecidos os princípios** de unidade universalidade e **anualidade**.

O referido princípio orçamentário estabelece, portanto, que as autorizações de despesa valem para um período limitado, sendo que, para a LOA, deve-se respeitar o respectivo exercício financeiro, não podendo conter previsões para os exercícios seguintes, tal como proposto pela Câmara Municipal.

.....

O princípio da anualidade orçamentária está relacionado ao princípio do orçamento-programa, o qual cria para a Administração a obrigação de planejar suas atividades e estabelecer metas e programas, em consonância com o objetivo do Poder Público de melhor organizar suas finanças e prestar seus serviços com maior efetividade, para atingir seu fim maior, que é realização do interesse público.

O fato de haver um plano plurianual não retira o conteúdo do princípio da anualidade, pois, conforme o ilustre doutrinador José Afonso da Silva, citado por Kiyoshi Harada, "O princípio da anualidade sobrevive e revive no sistema, com caráter dinâmico-operativo, porquanto o plano plurianual constitui regra sobre a realização das despesas de capital e das relativas aos programas de duração continuada, mas não é operativo por si, mas sim por meio do orçamento anual". (Silva, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 5ª edição. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1989. p.618.).

O maior significado desse princípio está em seu fundamento econômico, tendo em vista que seria difícil se formular previsão de gastos para períodos superiores a um ano sem incorrer em substanciais margens de erros, seja pela variação da moeda, seja pela alteração das necessidades coletivas no tempo, "além disso, é uma forma eficaz de controle pelo Poder Legislativo que tem, com este princípio, a oportunidade de validar a previsão de receitas e de gastos anualmente." (Orçamento Público. Planejamento, execução e controle. Fundações Demócrito Rocha, 2003.)

Logo, o orçamento previsto na Lei Orçamentária Anual deve ser elaborado e autorizado para um determinado período de tempo, chamado exercício financeiro, e que corresponde ao civil, conforme artigos 2º e 34 da Lei nº 4.320, de 1964, onde prevê que o orçamento é anual, e que o exercício financeiro coincidirá com o ano civil (1º de janeiro a 31 de dezembro).

.....

V. Art. 39, §3º:

Busca-se pelo **acréscimo do §3º ao art. 39** do projeto de lei original, prevendo, que, excepcionalmente ao disposto no §2º, entidades sem fins lucrativos que estiverem com a prestação de contas em análise, poderão celebrar convênios, contratos de gestão e parceria com o Poder Público municipal, com a condicional de regular aprovação das contas apresentadas até o momento do recebimento dos recursos públicos municipais a serem utilizados.

Verifica-se que a referida matéria que se pretende incluir na presente lei de diretrizes orçamentária, trata de objeto diverso daqueles que a Constituição Federal compreende à referida norma orçamentária, sendo estranho às matérias previstas no § 2º do art. 165 da CF e no art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Tratando-se de matéria estranha ao objeto da LDO, conforme previsão constitucional, pode-se afirmar que tal emenda carece de pertinência lógico-temática.

Como se sabe, a pertinência lógico-temática consiste na relação lógica da emenda parlamentar com o tema versado no projeto de lei. No contexto das leis de diretrizes orçamentárias, as emendas parlamentares devem possuir objeto estritamente relacionado ao conteúdo descrito no art. 165, §2º, da CF/88, e no art. 4º, da LRF, como próprios de lei de diretrizes orçamentárias, **de modo que, caso não haja tal adequação, faltarão pressuposto de validade indispensável para a sanção da emenda, como se dá no presente caso.**

Demais disso, as leis de diretrizes orçamentárias não gozam de força normativa suficiente a ensejar o nascimento de direitos subjetivos a eventuais interessados. Nem poderia ser diferente, vez que o orçamento constitui plano de ação e planejamento estatal, não se prestando, todavia, a estabelecer regras para reger eventuais relações jurídicas do Poder Público com pessoas jurídicas de direito privado sem finalidade lucrativa.

Ademais, deve-se ressaltar que tal matéria, estranha ao objeto constitucional da LDO, é normatizada por leis próprias, de caráter nacional – como a Lei nº 13.019/2014 – ou municipal – como a Lei Municipal nº 8.411/2006

Assim, por violar o art. 165, § 2º, da CF, o art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal, e por lhe faltar pertinência temática, sugere-se o veto jurídico do art. 39, §3º, do autógrafo de lei.

VI. Art. 45, §6º:

Quando da análise do **acréscimo do §6º ao art. 45**, verifica-se da proposta de tornar obrigatória a execução das emendas parlamentares individuais impositivas que não tiverem impedimentos técnicos e aprovadas pela Câmara Municipal e órgãos competentes, prevendo, ainda, que o pagamento ocorra no exercício de sua indicação e aprovação.

Destaca-se que a execução obrigatória de emendas parlamentares está prevista na Lei Orgânica do Município de Goiânia, especialmente em seus §§ 8º a 17, art. 138.

Nos termos do §12º do art. 138 da referida Lei Orgânica, o Poder Executivo deverá encaminhar bimestralmente à Câmara Municipal de Goiânia relatório detalhado com as informações sobre o cumprimento e execução das emendas individuais aprovadas, em especial a data de início da efetivação da emenda individual, e, em caso de destinação para obras, deverá conter seu cronograma de execução.

Logo, a previsão de que o pagamento ocorra no exercício fiscal da indicação e aprovação da emenda viola as limitações previstas na Lei Orgânica do Município, criando-se requisito legal ali não originalmente.

Perceba que, por força do previsto no art. 138, §10, da Lei Orgânica, tais emendas individuais à LOA tem execução orçamentária e financeira obrigatória, salvo “nos casos dos impedimentos de ordem técnica ou legal”, a teor do que prescreve o art. 138, §11, da LOM.

Pode-se notar, assim, que **o art. 45, §6º, do autógrafo, ao prever que as emendas que não tiverem impedimento técnico deverão ser executadas obrigatoriamente, suprime a possibilidade de um possível impedimento legal retirar a obrigatoriedade de execução da emenda individual, em clara afronta ao art. 138, §11, da LOM.**

Mas não é só.

O dispositivo, em sua parte final, prescreve que tais emendas impositivas deverão ensejar “pagamento no exercício fiscal de sua indicação e aprovação”, o que viola toda a normativa geral prevista na Lei n.º 4.320/64, à qual todos os entes federados devem obediência.

Isso porque, como cediço, o pagamento consiste na última fase ou estágio de execução da despesa pública, a qual somente ocorre após o prévio e válido empenho e a devida liquidação da despesa.

Tecnicamente, portanto, quando o dispositivo está determinando que o pagamento da emenda deverá se dar no exercício fiscal de sua indicação e aprovação, está-se criando obstáculo à realização do empenho dentro do exercício orçamentário, e sua consequente inscrição em restos a pagar (processado ou não).

Com isso, para além de possível impossibilidade prática de se aplicar a norma (ineficiência normativa), **o que se tem é a criação de um regramento totalmente distinto daquele previsto na Lei n.º 4.320/64**, a qual prevê expressamente a possibilidade de as despesas empenhadas, mas não pagas até dia 31 de dezembro, serem inscritas em resto a pagar (art. 36, da Lei n.º 4.320/64).

Por violar o art. 138, §11, da LOM, e as disposições da Lei n.º 4.320/64, sugere-se o veto do art. 45, §6º.

.....

III. Conclusão

.....

c) da análise concreta das emendas apresentadas pela Casa Legislativa de Goiânia à Lei de Diretrizes Orçamentária do exercício de 2024, apresentada pelo Chefe do Poder Executivo sob o Projeto de Lei nº 127/2023, opina-se, nos termos e fundamentações jurídicas oportunamente destacadas, pelos vetos das alterações propostas aos *caputs* dos artigos 9º; 19; 22; do acréscimo do §3º ao art. 39; e do acréscimo do §6º ao art. 45.

.....

O veto se estende aos incisos I, II e III do art. 9º, da proposição devido ao descompasso com o disposto no § 2º do art. 66 da Constituição Federal, o qual estabelece que "o veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea." Dado que os mencionados incisos estão intrinsecamente relacionados com o enunciado principal do art. 9º, que foi modificado pela Emenda nº 11 da Vereadora Katia Maria, a eliminação do **caput** deste artigo resulta em uma perda de coerência e alcance nas outras partes interconectadas.

Posto isto, Senhor Presidente e Senhores Vereadores, acatando os Pareceres da Procuradoria-Geral do Município e da Secretaria Municipal de Finanças, apresento as razões do veto parcial ao Autógrafo de Lei nº 130, de 2023, **especificamente dos incisos I, II e III e o caput do art. 9º; do art. 19; do caput do art. 22; do § 3º do art. 39; do § 6º do art. 45; do art. 53; e das partes supramencionadas do Anexo III, alteradas via emendas parlamentares, confiante na sua manutenção.**

Goiânia, 15 de agosto de 2023.

ROGÉRIO CRUZ
Prefeito de Goiânia

Avenida do Cerrado, 999
Palácio das Campinas Venerando de Freitas Borges (Paço Municipal) - Bairro Park Lozandes
CEP 74884-900 Goiânia-GO

Referência: Processo Nº 23.27.000001723-9

SEI Nº 2316625v1