



PARECER JURÍDICO

VETO 002/2015 DO PODER EXECUTIVO.

Consultente: Presidente da Câmara Municipal de Carmo do Paranaíba/MG.

Sr. Paulo Soares Moreira.

Assunto: Veto Poder Executivo. Lei de Diretrizes Orçamentárias.

EMENTA: Processo Legislativo.
Emenda Legislativa. Cria Despesa.
VETO. Poder Executivo. Lei Diretriz Orçamentária. Mera autorização LDO.
Não obrigatoriedade incontestável de seguimento.

1. DO RELATÓRIO:

1.1. O r. veto versa sobre a emenda à Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício 2016, no que originou a PL nº-473/2015(Proposição de Lei nº-473/2015).

1.2. Cumpre mencionar, que a r. emenda incluiu o inciso V ao art. 29 do PLO 028/2015, versando sobre possível implementação de auxílio alimentação a todos os servidores do Município, seja do Executivo ou Legislativo.

1.3. O r. auxílio é de grande valia para a maiores dos servidores os quais recebem valores próximos ao salário mínimo nacional, e sobre o r. auxílio não recai nenhum desconto legal.

1.4. Fora apresentado junto ao veto, ofício do Poder Executivo e as suas razões, todos em três páginas que podem ser acessadas no site desta Edilidade.

1.5. Nos termos do relatório, passo a opinar.



2. DOS FUNDAMENTOS:

2.1. A LDO(Lei de Diretrizes Orçamentárias) é instrumento indispensável a execução orçamentária, esta faz uma ligação entre o PPA(Plano Plurianual) e a LOA(Lei Orçamentária Anual).

2.2. Quanto à vigência temos que a LDO e a LOA possuem vigência anual, ou seja, são regidas pelo princípio da anualidade, devem ser refeitas ano após ano, o que já não ocorre com o PPA que tem vigência de 4(quatro) anos.

2.3. Nesse interim temos que tanto a LDO e a LOA são lei de curto prazo, uma vez que se exaurem no lapso de 12(doze) meses, e o PPA em um prazo maior de 48 meses.

2.4. Todas as leis orçamentárias são leis ordinárias, o que lhes confere uma maleabilidade maior que uma lei complementar ou uma emenda a LOM(Lei Orgânica Municipal), tendo em vista o caráter dinâmico que permeia os orçamentos públicos.

2.5. Nos termos traçado na LOM, temos em seu art. 76 que:

São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as Leis que disponham sobre:

(...)

IV - organização administrativa, MATÉRIA tributária e ORÇAMENTÁRIA, serviços públicos e de pessoal da administração; (Grifos, negritos e caixa alta acrescidos).

2.6. Nesse sentido, temos que cabe a iniciativa privativa do Poder Executivo, o que fora prontamente firmado.

2.7. No que tange o prazo para envio a LOM, não fixa prazo, contudo tal prazo vem fixado no RICMCP (Regimento Interno da Câmara Municipal de Carmo do Paranaíba), no art. 173, o qual versa:

Art. 173. Os projetos do plano plurianual e de orçamento devem ter iniciadas as suas discussões até a segunda reunião ordinária de outubro, e o de Diretrizes Orçamentárias até a segunda reunião ordinária de maio, a partir de quando poderão ser incluídos em pauta, com ou sem parecer.



2.8. Diante de tal dispositivo, temos que o mesmo chegou intempestivamente.

2.9. Manifesta José de Ribamar Caldas Furtado, em sua obra, Direito Financeiro:

Outra evidência dessa vontade do sistema orçamentário está expressa no artigo 32 da Lei nº4320/64, segundo o qual, se não receber a proposta orçamentária no prazo fixado nas Constituições ou nas Leis Orgânicas dos Municípios, o Poder Legislativo considerará como proposta a lei de orçamento vigente.¹

2.10. Nesse sentido colocado em apreciação, uma vez que cada a esta Casa Legislativa, legislar sobre tal matéria art. 15 do RICMCP, oportunidade em que fora firmada emenda à LDO, o que é permitido nos dizeres traçados no art. 171, e seus §§.

2.11. A emenda proposta, pelo vereador Ciro Braz Cardoso, aprovada por todos os demais integrantes do Poder Legislativo, firmou como diretriz a possível implementação de auxílio alimentação aos servidores municipais, originando a PL nº-473/2015(Proposição de Lei nº-473/2015).

2.12. Cumpre mencionar que as Leis Orçamentárias são leis de natureza autorizativa, uma vez que não criam direitos, mas proíbem qualquer programa que nelas não conste.

2.13. Nesse sentido, manifesta Ricardo Lobo, citado por J.R. Caldas Furtado:

A lei de diretrizes orçamentárias “não cria direitos subjetivos para terceiros nem tem eficácia fora da relação entre os Poderes do Estado. Da mesma forma que o plano plurianual, não vincula o Congresso Nacional quanto à elaboração da lei orçamentária, nem o obriga, se contiver dispositivos sobre alterações da lei tributária, a alterá-la efetivamente, nem o impede, no caso contrário, de instituir novas incidências fiscais (...). A Lei de diretrizes é, em suma, um plano prévio fundado em considerações econômicas e sociais, para a ulterior elaboração da proposta orçamentária do Executivo, Legislativo (artigos 51, IV, e 52, XIII), do Judiciário (artigo 99, §1º) e do Ministério Público (artigo 127, §3º).²

¹ FURTADO, J R Caldas. *Direito Financeiro*. 4ª Ed. rev. ampl. 1ª reimpressão. Belo Horizonte: Fórum. 2014. p. 163.

² Idem. p. 122.



2.14. Tanto o é, que na LDO/2015, Lei Municipal de nº-2270/2014, consta a previsão tanto do auxílio, objeto desta emenda parlamentar, bem como a implementação de um plano de saúde aos servidores, art. 20, onde assim vem traçado:

Art. 20. Durante o exercício de 2015, poderá a Administração Municipal:
(...)
IV – Conceder auxílio alimentação.
(...)
VI – Conceder plano de saúde.

2.15. Assim percebemos que a emenda ou emendas apresentadas na diretriz orçamentária, em nada influenciam na execução do orçamento, propriamente dita, uma vez que o termo constante do PLO 028/2015, em seu art. 29, quando mencionar em seu caput que “no exercício de 2016, a Administração *poderá...*”.

2.16. Ora, “*poderá*” não é interpretado como “*deverá*”. Não se obriga o Poder Executivo a realizar todas as previsões contidas tanto na LDO, quanto na LOA, uma vez que imprevisto podem ocorrer no transcorrer do exercício e vir a impedir o executor de efetivar todas as previsões ali contidas, por diversos motivos tanto de ordem absolutamente imprevisível quanto discricionária.

2.17. Assim lecionando J.R. Caldas Furtado:

O orçamento “é uma lei de características *sui generis*, pela qual a Administração fica autorizada a fazer várias e determinadas despesas. Portanto, é uma lei autorizativa. Pode-se dizer que ela não é só lei formal, mas que ela estabelece aquilo que pode ou não fazer o governo, em sua gestão financeira. Assim, no plano administrativo, diante da autorização orçamentária, pode o governo deixar de aplicar esta ou aquela verba, uma vez que assim o exijam os superiores interesses da Administração”.³



2.18. No que tange às razões de voto o Poder Executivo baseou-se no §1º do art. 80 da LOM, bem como aos argumentos de que a r. emenda "...cria despesa para o Poder Executivo", não demonstrando o dispositivo infringido, que "a emenda é contrário ao interesse público", novamente não demonstrando em qual ponto é contrário ao interesse público, pautando apenas em mencionar que é "inconstitucional".

2.19. Nos dizeres mencionados no voto, temos que cabe analisar que não alicerça o voto o descrito no art. 80, §1, uma vez que a emenda pautou-se no acréscimo de um inciso ao art. 29 do PLO 028/2015, surgindo a PL nº-473/2015, não se falando em projeto ou parte de projeto de lei, nos dizeres traçados no dispositivo traçado na LOM.

2.20. Tal postura, ocorrer, pelo fato de que o Poder Legislativo aprovou todo o restante do projeto de lei, com a referida emenda, emergindo a PL nº-473/2015, sendo a emenda não foi por diversos ponto do r. projeto, fora firmado apenas uma alteração ou uma aglutinação, que passa a fazer parte do projeto que originou a PL nº-473/2015.

2.21. Mormente, a aprovação do r. projeto com a r. emenda, o torna "uno" uma única peça, uma única proposição, não podendo a r. emenda ser tratada como uma alteração que muda a essência do r. projeto de lei ou da PL nº-473/2015, uma vez que S.M.J., não é tratado pela legislação pátria.

2.22. Contudo, cumpre mencionar que o dispositivo que possa vir a amparar os argumentos desferidos pelo Poder Executivo, é o versado no art. 80, §2º, onde delineia que:

§ 2º O voto parcial somente abrangerá o texto integral do artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.



2.23. O parágrafo em questão demonstra que o “veto” proferido recaiu somente sobre o inciso, e assim sendo, este é parcial, nos termos do parágrafo citado.

2.24. No que tange ao interesse público ou até mesmo a suscitada inconstitucionalidade, não há muito que ser acrescentado, mais imprescindível mencionar que não é inconstitucional, e menos ainda contrário ao interesse público, pois não existe a criação de despesas na LDO.

2.25. A LDO conforme já narrado não cria despesas, apenas prega as diretrizes as serem priorizadas pela Municipalidade, tanto o é, que conforme já narrado, já consta a previsão na LDO/2015, e mesmo assim não fora executada na LOA/2015, o que nos leva a conclusão de que o simples fato de constar da LDO, por si só não gera obrigação para Poder Executivo, menos ainda criar despesas para o r. Poder, uma vez que esta Casa não tem a mínima intenção de ferir a sua LOM.

2.26. Assim firma Luciano Ferraz:

A LDO constitui apenas um plano prévio, estruturado segundo dados econômicos e sociais, que servirá de subsídio para elaboração da proposta orçamentária do Poder Executivo, Poder Legislativo, Poder Judiciário e Ministério Público, sem jamais criar direitos subjetivos públicos para terceiros, na medida em que tem eficácia restrita às relações interorgânicas do Poder Público.⁴

2.27. Nesse diapasão, as razões traçadas no veto são frágeis, não demonstrando a real função da LDO na Municipalidade, desprezando-a e confundindo-a com a LOA, oportunidade em que de fato pressupõe um seguimento maior por parte do Poder Executivo em sua observância, o que também não é obrigatório ao extremo, cabendo exceções.

⁴FERRAZ, Luciano; GODOI, Marciano Seabra de; SPAGNOL, Werther Botelho. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 135.



2.28. Cumpre mencionar, novamente que a LOA não de cumprimento obrigatório, uma vez que podem ocorrer situações imprevistas durante a execução orçamentária, o que demonstra a razão de serem tais “Leis Orçamentárias – PPA, LDO, LOA”, leis ordinárias, o que facilita a sua modificação e alteração.

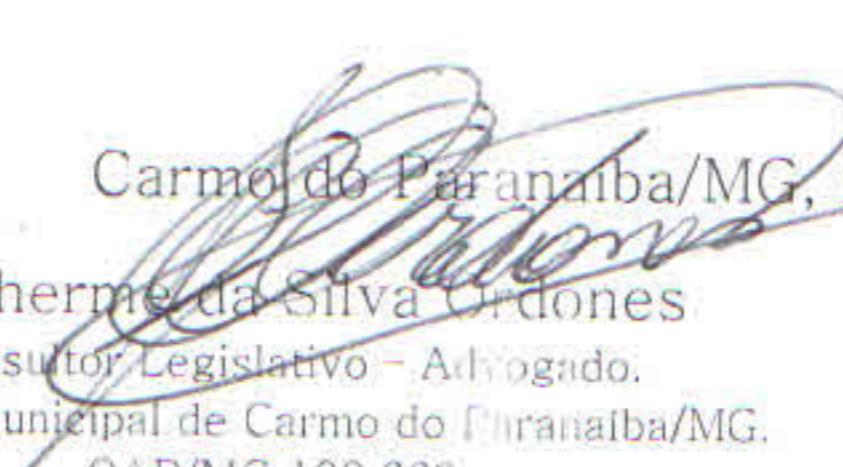
2.29. Não há criação de despesas para o Executivo, há sim a fixação de uma diretriz para que este caso queira, possa seguir-la, dando efetividade ao traçado nas demais Leis Orçamentárias no decorrer do exercício financeiro.

2.30. Portanto, razão não assiste ao Poder Executivo, uma vez que tal previsão traçada pela emenda incluindo o inciso V ao art. 29 do PLO 028/2015, brotando a PL nº-473/2015, não está a criar despesas, pois o termo usado é “poderá” e não “deverá”, não ferindo a LOM nem ao interesse público.

3. CONCLUSÃO:

3.1. Nesse sentido, temos que é Legal a Emenda proposta donde originou a PL nº-473/2015, uma vez que não se estará a criar despesas com o escopo de onerar o Poder Executivo, uma vez que este não é o objetivo “*máximo*” da LDO/2016, pois esta esquematiza como o próprio nome diz as diretrizes para a confecção do orçamento para o exercício seguinte, não devendo prosperar o voto proposto, colocando-nos a disposição para novo parecer, caso requisitado, após suprir os pontos mencionados.

3.2. Neste diapasão, S.M.J., é o nosso parecer, que trazemos ao crivo de Vossa Excelência: Presidente da Câmara Municipal de Carmo do Paranaíba/MG, e comissões para apreciação.


Carmo do Paranaíba/MG, 24 de Junho de 2015.
Guilherme da Silva Ordóñez
Consultor Legislativo - Advogado.
Câmara Municipal de Carmo do Paranaíba/MG.
OAB/MG 100.663