

Parecer Jurídico do Veto nº 03/2025

O Executivo utilizando-se de sua prerrogativa decidiu vetar as emendas aditivas nº 01 e nº 02 do projeto de LDO para o exercício financeiro de 2026.

Para tanto, se utilizou de argumentações que não encontram respaldo nas legislações que disciplinam as matérias e em decisões do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e Supremo Tribunal Federal, como passaremos a expor a seguir:

I – BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O OBJETIVO DAS EMENDAS E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

O Legislativo ao aprovar as emendas aditivas de nº 01 e nº 02 teve como escopo obrigar o Executivo a detalhar melhor as ações governamentais, de modo a dar transparência ao seu planejamento e conceder elementos para que o Legislativo, o Cidadão e aos Controles Internos exerçam seu papel fiscalizador de modo fácil, prático e direto.

Para isto, se utilizou de algumas informações que o Manual Técnico do Orçamento (ferramenta utilizada pela União para dar transparência as ações governamentais) sugere, como, por exemplo, informar a descrição da ação, sua forma de implementação, que serão os beneficiários, o produto, a unidade de medida.

É de fácil constatação que as informações solicitadas constituem elementos básicos de planejamento, pois ao engendar uma ação governamental é necessário que seu arquiteto tenha, no mínimo, ciência da descrição da medida que quer implementar, como esta será realizada, quem será o destinatário, o que se pretende alcançar com ela e qual mecanismo será utilizado para saber se o objetivo está sendo alcançado.

O Executivo ao se negar a prestar estas informações, que, repetimos, deve estar em qualquer planejamento público, dá azo para que se ile no sentido de que ou não planeja adequadamente suas ações ou quer esconder informações que devem ser de conhecimento público.

Para efeito de elucidação, é curial transcrever alguns trechos da Lei de Responsabilidade Fiscal que se aplica ao tema em análise, extrai-se:

"Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da segurança social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

“Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§ 1º A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.”

Feitos os devidos esclarecimentos passemos as razões do veto.

II – VIOLAÇÃO A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E A LEI ORGÂNICA MUNICIPAL

O Executivo ventila que houve ofensa a Constituição da República e a Lei Orgânica Municipal, pois o conteúdo das emendas aditivas disciplinam matéria reservada ao chefe do Executivo, quais sejam, matéria orçamentária e abertura de crédito.

Ab initio, devemos diferir competência privativa de capacidade de emendar projetos de lei.

A competência privativa aduz que somente determinado agente pode deflagrar o processo legislativo cujo conteúdo seja reservado ao seu papel institucional.

Caso outro agente o faça, haverá vício formal e o projeto não poderá vigorar no ordenamento jurídico pátrio, mesmo com anuênciam, prévia/concomitante/posterior da autoridade competente.

Por sua vez, a capacidade de emendar projetos de lei é habilidade intrínseca dos agentes políticos do Legislativo, uma vez que, a propositura de lei é atividade precípua do órgão que constituem. (É o Poder Legislativo que é o responsável constitucional de representar o povo, não o Poder Executivo)

Por este motivo, é que o agente político do Legislativo pode propor emendas **em qualquer projeto, independentemente se iniciou ou não o processo legislativo ou se a matéria é reservada a outros atores.**

É ululante que o poder de emenda não é irrestrito, há regras a serem respeitadas, sob pena de lesão à independência dos poderes.

O STF definiu as balizas para o poder de emenda, quais sejam:

- A) não aumentem despesa no projeto de iniciativa privativa do Executivo;
- b) tenha pertinência temática;
- c) no caso de emendas orçamentárias, observe os §§3º e 4º do art. 166 da CF.

ADI 1050 MC/SC

E M E N T A: TRIBUNAL DE JUSTIÇA - INSTAURAÇÃO DE PROCESSO LEGISLATIVO VERSANDO A ORGANIZAÇÃO E A DIVISÃO JUDICIÁRIAS DO ESTADO - INICIATIVA DO RESPECTIVO PROJETO DE LEI SUJEITA À CLÁUSULA CONSTITUCIONAL DE RESERVA (CF, ART. 125, § 1º, "IN FINE") - OFERECEMENTO E APROVAÇÃO, NO CURSO DO PROCESSO LEGISLATIVO, DE EMENDAS PARLAMENTARES - AUMENTO DA DESPESA ORIGINALMENTE PREVISTA E AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA - DESCARACTERIZAÇÃO DA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA ORIGINAL, MOTIVADA PELA AMPLIAÇÃO DO NÚMERO DE COMARCAS, VARAS E CARGOS CONSTANTES DO PROJETO INICIAL - CONFIGURAÇÃO, NA ESPÉCIE, DOS REQUISITOS PERTINENTES À PLAUSIBILIDADE JURÍDICA E AO "PERICULUM IN MORA" - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. - **O poder de emendar projetos de lei - que se reveste de natureza eminentemente constitucional - qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa.** Essa prerrogativa

institucional, precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis (RTJ 36/382, 385 - RTJ 37/113 - RDA 102/261), **pode ser legitimamente exercida pelos membros do Legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa** (ADI 865/MA, Rel. Min. CELSO DE MELLO), desde que - respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da República - as emendas parlamentares (a) não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei, (b) guardem afinidade lógica (relação de pertinência) com a proposição original e (c) tratando-se de projetos orçamentários (CF, art. 165, I, II e III), observem as restrições fixadas no art. 166, §§ 3º e 4º da Carta Política. Doutrina. Jurisprudência. - Inobservância, no caso, pelos Deputados Estaduais, quando do oferecimento das emendas parlamentares, de tais restrições. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. Suspensão cautelar da eficácia do diploma legislativo estadual impugnado nesta sede de fiscalização normativa abstrata.

No mesmo sentido se envereda o TCEMG, pinça-se:

Consulta nº 812017

"O Poder Legislativo tem a prerrogativa de emendar o projeto da LDO nos limites previstos na Constituição e interpretados pelo STF na ADI-1050-MC, Ministro Celso de Melo DJ de 23/04/2004."

Desta forma, não restam dúvidas de que o legislativo pode emendar projetos de lei de iniciativa privativa do Executivo, desde que respeitados os paradigmas supracitados.

Caso assim não fosse, não teria sentido o Executivo enviar ao Legislativo projetos de lei, cuja matéria esteja sob o manto de sua competência privativa, mormente a Lei de Diretrizes Orçamentárias que não pode ser rejeitada.

Por sua vez, a arguição de restrição da discricionariedade administrativa não encontra lastro com a realidade fática, pois, quem vai escolher todos os elementos da ação governamental é o Executivo.

Será a Prefeitura que vai escolher a ação, a descrição, o produto, a forma de implementação, a unidade de medida e etc. O Legislativo não minorou nenhum das possibilidades existentes, ou seja, o Executivo fará da forma que achar conveniente.

Insta avigorar que quando o fato supra-aludido ocorre, temos a denominada discricionariedade administrativa, que nada mais é do que a capacidade de fazer as escolhas que a lei lhe possibilita, sem ingerência de outro poder.

Noutro giro, se o Executivo realmente acreditasse na impossibilidade de o Legislativo emendar matéria orçamentária teria

vetado todas as emendas feitas e não só algumas. A isto, geralmente, dá-se o nome de indignação seletiva.

III – CONTRARIEDADE A LRF

O Executivo sustenta que a LRF não impôs a apresentação de ação governamental de forma detalhada, com base em um manual federal, e que tal modelo “engessará” a gestão fiscal afrontando o princípio da eficiência.

Nossa carta magna fixou que a União estabelecerá as normas gerais das matérias estabelecidas nos incisos do art. 24 e os demais entes federativos poderão suplementá-las.

No caso, a LRF é norma de Direito Financeiro (competência concorrente), logo a União pode estabelecer normas gerais, e os demais podem complementá-las se quiser.

Portanto, o Município detém competência para estabelecer quais são os elementos que as ações governamentais contidas em suas leis orçamentárias terão, justamente porque a LRF não fê-lo. Caso tivesse feito, os demais entes federativos ficariam impedidos de legislar diversamente. O que não é o caso!

As emendas visam justamente garantir que o planejamento seja eficiente, pois, uma ação que não possui descrição, destinatário, unidade de medida, produto e forma de implementação dificilmente será eficiente.

Por sinal, foi pensando justamente neste sentido que a União elaborou o Manual Técnico do Orçamento, para que a administração pública apresente um mínimo de planejamento e obtenha um pouco de eficiência, evitando assim, que gestores com ideias coronelistas e anacrônicas continuem a achar que os entes federativos são sua propriedade, para fazer o que quer, da forma que desejar.

IV – DESRESPEITO A LEI 4.320/1964

Neste tópico, o Executivo apresentou as mesmas assertivas do item anterior, portanto, daremos as mesmas respostas/fundamentações. (O Município pode suplementar matérias afetas a competência concorrente).

"Art. 30. Compete aos Municípios:

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;"

V - SUBMISSÃO A MANUAL TÉCNICO DA UNIÃO - INSTRUMENTO SEM FORÇA NORMATIVA

A Prefeitura atesta que o manual técnico de orçamento é de uso interno da União, e, que o Município não é obrigado a utilizá-lo, pois é instrumento orientativo.

Como já fora explanado anteriormente, o manual é um norte para que os entes federativos realizem planejamentos eficazes e, por conseguinte, entreguem a seus cidadãos políticas públicas de qualidade com uso racional dos recursos públicos.

Inclusive tal premissa encontra guarita na própria LRF, examinemos:

"Art. 48.

§ 1º A transparência será assegurada também mediante:

*III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, **que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União** e ao disposto no art. 48-A."*

O manual técnico de orçamento, de fato, não é de utilização compulsória pelos entes federativos, até que sua legislação imponha tal desiderato.

Logo, como vislumbrado na norma supracitada, não há vedação para que o ordenamento jurídico local exija que o seu orçamento seja manufacturado nos moldes do recomendado pelo manual.

Destarte, sendo a medida inserida na lei, não há que se falar em incompatibilidade com a autonomia municipal, pois foi o Município que escolheu utilizar parte do manual, e muito menos inobservância da legalidade estrita, posto a obrigação estar dentro de um diploma normativo (princípio da legalidade).

VI - VÍCIO DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Por fim, ressumbra o Executivo que as emendas não respeitaram a LC nº 95/98, pois estas segmentaram o *caput* do artigo diretamente

para inciso e não para parágrafo, e, com isto, comprometendo da lógica do texto.

Em suma, a Prefeitura vetou as emendas, porque assevera que o artigo não pode ser desdobrado diretamente em inciso, pois a LC nº 95/98 não lhe confere tal faculdade.

Observemos o que giza o inciso II do art. 10 da referida lei:

"Art. 10. Os textos legais serão articulados com observância dos seguintes princípios:

II – os artigos desdobrar-se-ão em parágrafos ou em incisos; os parágrafos em incisos, os incisos em alíneas e as alíneas em itens. *grifo nosso.*

De acordo com a norma transcrita, o legislador poderá escolher se o desdobramento do artigo será em parágrafo ou inciso, sem que com isto, descumpra o mandamento legal.

A tal fato caracteriza a denominada discricionariedade administrativa, ou seja, o Legislativo poderá escolher entre as opções conferidas pela legislação independentemente do que acha o Executivo e de suas preferências.

Em vista disso, inexiste vício de técnica legislativa.

DO ENTENDIMENTO FINAL

O Poder Executivo local deve entender que não é sua função definir o orçamento público, visto que é competência do Poder Legislativo, representante do povo, estabelecer dentro de qual espectro os recursos públicos poderão ser alocados.

A função do Executivo é, inicialmente, sugerir como o orçamento público será utilizado e, posteriormente, executá-lo dentro dos moldes permitidos pelo Legislativo.

Quando entender qual é a função institucional de cada um dos poderes, voltará a cumprir integralmente o seu papel, que é a execução das políticas públicas aprovadas pelo Legislativo.

As emendas aprovadas são legais, constitucionais, respeitam a independência dos poderes, a autonomia municipal e a técnica legislativa.

Estas visam dar maior transparência ao planejamento orçamentário municipal, facilitando a verificação do cumprimento das

metas, e, por conseguinte, das políticas públicas perpetradas pelo Município.

Ademais, é medida que simplifica a fiscalização dos demais órgãos, dos Tribunais de Contas, do cidadão e dos controles internos, que deveriam ter liberdade de participar de questões como esta, posto ter papel institucional é muito mais amplo do que contar estoque e dar parecer em processo de compras.

CF 88

"Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional."

Santana da Vargem – MG – 13 de agosto de 2025.

Felipe Tomé Mota e Silva

Procurador Legislativo Municipal

OAB-MG 128.822