



# Prefeitura Municipal de Guanhães

## ESTADO DE MINAS GERAIS

Razões do Veto à Emenda aditiva ao Projeto de Lei nº 018/2010

### MENSAGEM

Sr. Presidente da Câmara,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º, do art. 75 da Lei Orgânica Municipal de Guanhães, decidi vetar totalmente, a Emenda aditiva que acrescenta o artigo 31 à Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município de Guanhães para o Exercício 2011.

### RAZÕES DO VETO:

**I- Conteúdo da Emenda que acrescenta o artigo 31 não é matéria a ser tratada na Lei de Diretrizes Orçamentária.**

A Lei de Diretrizes Orçamentárias é o segundo instrumento do planejamento governamental. Este projeto de Lei é de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo e possui conteúdo material próprio, portanto, não compartilha matéria alheia às metas e prioridades da Administração Pública. É o que vê na letra do artigo 165, §2º da Constituição da República de 1988, a saber:

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

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

§ 1º - [...]

§ 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. (grifou-se).

Nesse sentido, tem-se a ADI 612-QO da lavra do Ministro Celso de Mello:

A Lei de Diretrizes Orçamentária possui destinação constitucional específica e veicula conteúdo material próprio, que, definido pelo art. 165, § 2º, da Carta

Praça Néria Coelho Guimarães, 100 - Centro - Guanhães - MG - CEP 39740-000 - Fone: (33) 3421-1501

Fax: 3421-1515 - Site: [www.guanhaes.mg.gov.br](http://www.guanhaes.mg.gov.br) - CNPJ: 18.307.439/0001-27



# Prefeitura Municipal de Guanhões

ESTADO DE MINAS GERAIS

Federal, compreende as metas e prioridades da Administração Pública, inclusive as despesas de capital para o exercício subsequente. Mais do que isso, esse ato estatal tem por objetivo orientar a elaboração da lei Orçamentária anual e dispor sobre as alterações na legislação tributária, além de estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. ( ADI 612-QO-, Relator Ministro Celso de Mello, julgamento em 3-6-93, DJ de 6-5-94) ( grifou-se).

A jurisprudência acima mencionada deixa claro o posicionamento do Supremo Tribunal Federal, este no sentido de que a Lei de Diretrizes Orçamentária, por expressa disposição constitucional deve necessariamente compreender apenas as metas e prioridades da Administração de forma a orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual.

Meta da Administração Pública pode ser entendida como “ a unidade que explicita, em termos, concretos, o volume de trabalho a ser realizado e o tempo necessário para realizá-lo , permitindo a mensuração e a avaliação de políticas, programas, atividades e projetos.”<sup>1</sup>

O Veto em tela diz respeito a Emenda que acrescenta o artigo 31, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício 2011, que traz em seu bojo o seguinte conteúdo:

Artigo 31- O Poder Executivo deverá encaminhar mensalmente ao Poder Legislativo Municipal, até o 15º ( décimo quinto) dia do mês subsequente, os balancetes da receita, da despesa, respectivos demonstrativos de movimento de numerário, dados contábeis para a emissão do relatório bimestral de execução orçamentária e relatório de gestão fiscal.

Nota-se que o artigo sobredito trata de uma nova espécie de prestação de contas, por esta Egrégia Casa por meio de Emenda a Lei de Diretrizes Orçamentárias, pois trata do envio mensal de relatório, balancetes e outros ao Poder Legislativo.

Conforme exposto, inicialmente, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, por previsão constitucional possui conteúdo material próprio, sendo este o entendimento da nossa Corte Suprema. Assim, nesta não pode ser incluída, por Legislativo Municipal, matéria referente a instrumentos de fiscalização.

A matéria relativa a prestação de constas, no âmbito municipal, é tratada na Lei Orgânica do Município, revisada e promulgada em 20 de novembro de 2009, seção VIII, “ Do Controle e da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária, artigo 80 à 85.

Além disso, como se verá no item a seguir, a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar 101/2000, dispõe a respeito da emissão dos dados contábeis a serem publicados e enviados a Câmara Municipal pelo Poder Executivo.

<sup>1</sup> NASCIMENTO, Cláudio. Elaboração das Diretrizes orçamentárias e do orçamento. Rio de Janeiro: IBAM, 2001, p.18.  
**Praça Néria Coelho Guimarães, 100 - Centro - Guanhões - MG - CEP 39740-000 - Fone: (33) 3421-1501**





# Prefeitura Municipal de Guanhanes

## ESTADO DE MINAS GERAIS

Resta, nítido, a configuração do vício material da emenda que acrescenta o artigo 31 a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2011, pois, esta lei deve tratar da fixação de metas concretas por função de governo, de acordo com a classificação funcional-programática, e não prestação de contas mensal.

### **II- Lei de Responsabilidade Fiscal disciplina prazo de publicação e conteúdo do Relatório Resumido da Execução Orçamentária e do Relatório de Gestão Fiscal.**

A Câmara Municipal, na sua função fiscalizadora, "tem por objetivo o exercício do controle da Administração local, principalmente quanto à execução orçamentária e ao julgamento das contas da entidade, apresentadas pelo Prefeito"<sup>2</sup>.

O Poder Legislativo no desempenho de sua função típica conta com os instrumentos criados pela Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF que, dentre outros aspectos, visa assegurar que a gestão do orçamento municipal seja revestida de responsabilidade e transparência.

A transparência da ação dos gestores pode ser identificada pela participação da sociedade nas audiências públicas e pela divulgação sistemática e obrigatória da execução orçamentária, inclusive com a publicação de relatórios pela internet.

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária- RREO deve ser publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre e o Relatório de Gestão Fiscal -RGF, emitido ao final de cada quadrimestre. O disciplinamento e conteúdo dessas peças estão contidas nos arts. 52 a 55, da LRF.

Art. 52. O relatório a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição abrangerá todos os Poderes e o Ministério Público, será publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre e composto d

I - balanço orçamentário, que especificará, por categoria econômica, as:

a) receitas por fonte, informando as realizadas e a realizar, bem como a previsão atualiza

b) despesas por grupo de natureza, discriminando a dotação para o exercício, a despesa liquidada e o saldo;

II - demonstrativos da execução das:

a) receitas, por categoria econômica e fonte, especificando a previsão inicial, a previsão atualizada para o exercício, a receita realizada no bimestre, a realizada no exercício e a previsão a realizar;





# Prefeitura Municipal de Guanhanes

## ESTADO DE MINAS GERAIS

- b) despesas, por categoria econômica e grupo de natureza da despesa, discriminando dotação inicial, dotação para o exercício, despesas empenhada e liquidada, no bimestre e no exercício
- c) despesas, por função e subfunção.

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária abrange o período de dois meses de execução orçamentária com a seguinte regularidade:

BIMESTRE	DATA- LIMITE DA PUBLICAÇÃO
Janeiro-Fevereiro	30 de março
Março- Abril	30 de maio
Maio-Junho	30 de junho
julho-Agosto	30 de setembro
Setembro-Outubro	30 de novembro
Novembro-Dezembro	30 de janeiro

O conteúdo do Relatório de Gestão Fiscal está previsto no artigo 55 da LRF, a saber:

Art. 55. O relatório conterá:

I - comparativo com os limites de que trata esta Lei Complementar, dos seguintes montantes

- a) despesa total com pessoal, distinguindo a com inativos e pensionistas;
- b) dívidas consolidada e mobiliária
- c) concessão de garantia
- d) operações de crédito, inclusive por antecipação de receita
- e) despesas de que trata o inciso II do art. 4º;

II - indicação das medidas corretivas adotadas ou a adotar, se ultrapassado qualquer dos limites;

III - demonstrativos, no último quadrimestre.

- a) do montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro
- b) da inscrição em Restos a Pagar, das despesas: 1) liquidadas; 2) empenhadas e não liquidadas, inscritas por atenderem a uma das condições do inciso II do art. 41;
- 3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa
- 4) não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados;
- c) do cumprimento do disposto no inciso II e na alínea b do inciso IV do art. 38.

§ 1º O relatório dos titulares dos órgãos mencionados nos incisos II, III e IV do art. 54 conterá apenas as informações relativas à alínea a do inciso I, e os documentos referidos nos incisos II e I

§ 2º O relatório será publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico.

§ 3º O descumprimento do prazo a que se refere o § 2º sujeita o ente à sanção prevista no § 2º do art. 51.

§ 4º Os relatórios referidos nos arts. 52 e 54 deverão ser elaborados de forma padronizada, segundo modelos que poderão ser atualizados pelo conselho de que trata o art. 67.





# Prefeitura Municipal de Guanhanes

## ESTADO DE MINAS GERAIS

Nota-se que o legislador infraconstitucional já determinou os prazos de publicação dos relatórios RREO e RGF, não cabendo, portanto, a esta Egrégia Casa, via emenda a Lei de Diretrizes Orçamentária, criar mais uma obrigação para o Executivo Municipal, pois, a o artigo 31 em comento estabelece o seguinte: “O Poder Executivo deverá encaminhar mensalmente ao Poder Legislativo Municipal, até o 15º ( décimo quinto) dia do mês subsequente...”.

Tal iniciativa, notadamente, apenas irá tumultuar o andamento das atividades contábeis e financeiras do município.

### **III- Conteúdo da Emenda que acrescenta o artigo 31 a Lei de Diretrizes Orçamentária constitui uma afronta uma afronta ao princípio da Separação dos Poderes.**

A emenda que inclui o artigo 31 a Lei de Diretrizes Orçamentárias caracteriza uma nítida ingerência do Poder Legislativo no âmbito das atividades do Executivo Municipal, determina que “ O Poder Executivo deverá encaminhar mensalmente ao Poder Legislativo Municipal, até o 15º ( décimo quinto) dia do mês subsequente os balancetes da receita, da despesa, respectivos demonstrativos de movimento de numerário, dados contábeis para a emissão do relatório bimestral de execução orçamentária e relatório de gestão fiscal.”

Esses relatórios, como demonstrado no item anterior esses relatórios já são enviados ao Poder Legislativo Municipal, conforme determina a Lei de Responsabilidade Fiscal, que sabia determinou que o RRE deve ser publicado 30 dias após o encerramento de cada bimestre.

A previsão bimestral não é ao acaso o encerramento dos dados contábeis e financeiros são dependem de conferência apurada, recebimento de extratos bancários e outros documentos.

Além do mais, como é do conhecimento de V.Sas, as informações orçamentárias e financeiras, das autarquias do município, SAAE e GUANHÃES-PREV, e desta Egrégia Casa devem ser consolidadas junto a Contabilidade do Poder Executivo para o devido fechamento dos dados necessários a elaboração dos relatórios exigidos pela LRF.





# Prefeitura Municipal de Guanhanes

## ESTADO DE MINAS GERAIS

Apenas a título exemplificativo, para que fique demonstrado que o envio de relatórios mensais é inviável, o 15 (quinze) dias previstos para enviar os relatórios do mês anterior, nesse período os bancos ainda estão enviando os extratos bancários consolidados das contas e aplicações financeiras. Pergunta, então, como fazer o fechamento financeiro dentro de 15 dias após o término de cada mês sem estas informações?

Fica claro que tal obrigação é impossível de ser cumprida pelo Poder Executivo Municipal. Nesse sentido, é patente a pecha de inconstitucional do Projeto ao ferir a independência dos Poderes. No caso em tela, há uma nítida interferência na esfera do Poder Executivo Municipal, pois, o Legislativo Municipal estaria alterando toda a rotina de trabalho de vários departamentos para que o prazo exigidos para o envio dos relatórios seja cumprido.

Nesse sentido, posiciona-se a doutrina do Prof. José Nilo de Castro "in" Direito Municipal Positivo, 5ª ed., Ed. Del Rey, pág. 16, preleciona que:

Não é, portanto, permitido à Câmara Municipal, Poder detentor função fundamental de fiscalização orçamentária, financeira, operacional e patrimonial do Município, ficar instituindo, aqui e alhures, mecanismos de controle outros que os previstos na Constituição Federal, reproduzidos na Estadual e inseridos na Lei Orgânica. (grifou-se).

Em suma, o Executivo Municipal, embora ciente da função fiscalizadora da Câmara Municipal, mas também zeloso no cumprimento dos princípios que regem a Administração Pública, bem como da Lei de Responsabilidade Fiscal, não pode, por todo o exposto, sob pena de incorrer em ilegalidade, sancionar a presente emenda uma vez que o projeto em questão possui vícios formais e materiais.

Estas, senhor Presidente, são as razões que me levaram a vetar o projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros da Câmara Municipal.

Guanhanes, 02 de agosto de 2010.

Osvaldo Castro Pinto

Prefeito Municipal



# Prefeitura Municipal de Guanhães

## ESTADO DE MINAS GERAIS

Razões do Veto à Emenda aditiva ao Projeto de Lei nº 018/2010

### MENSAGEM

Sr. Presidente da Câmara,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º, do art. 75 da Lei Orgânica Municipal de Guanhães, decidi vetar totalmente, a Emenda aditiva que acrescenta o artigo 33 à Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município de Guanhães para o Exercício 20011.

### RAZÕES DO VETO:

**I- Conteúdo da Emenda que acrescenta o artigo 33 não é matéria a ser tratada na Lei de Diretrizes Orçamentária.**

A Lei de Diretrizes Orçamentárias é o segundo instrumento do planejamento governamental. Este projeto de Lei é de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo e possui conteúdo material próprio, portanto, não compartilha matéria alheia às metas e prioridades da Administração Pública. É o que vê na letra do artigo 165, §2º da Constituição da República de 1988, a saber:

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

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

§ 1º - [...]

§ 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. (grifou-se).

Nesse sentido, têm-se a ADI 612-QO da lavra do Ministro Celso de Mello:

A Lei de Diretrizes Orçamentária possui destinação constitucional específica e veicula conteúdo material próprio, que, definido pelo art. 165, § 2º, da Carta

Praça Néria Coelho Guimarães, 100 - Centro - Guanhães - MG - CEP 39740-000 - Fone: (33) 3421-1501

Fax: 3421-1515 - Site: [www.guanhaes.mg.gov.br](http://www.guanhaes.mg.gov.br) - CNPJ: 18.307.439/0001-27





# Prefeitura Municipal de Guanhães

## ESTADO DE MINAS GERAIS

Federal, compreende as metas e prioridades da Administração Pública, inclusive as despesas de capital para o exercício subsequente. Mais do que isso, esse ato estatal tem por objetivo orientar a elaboração da lei Orçamentária anual e dispor sobre as alterações na legislação tributária, além de estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. ( ADI 612-QO-, Relator Ministro Celso de Mello, julgamento em 3-6-93, DJ de 6-5-94) (grifou-se).

A jurisprudência acima mencionada deixa claro o posicionamento do Supremo Tribunal Federal, este no sentido de que a Lei de Diretrizes Orçamentária, por expressa disposição constitucional deve necessariamente compreender apenas as metas e prioridades da Administração de forma a orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual..

Meta da Administração Pública pode ser entendida como “ a unidade que explicita, em termos, concretos, o volume de trabalho a ser realizado e o tempo necessário para realizá-lo , permitindo a mensuração e a avaliação de políticas, programas, atividades e projetos.”<sup>1</sup>

O Veto em tela diz respeito a Emenda que acrescenta o artigo 31, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício 2011, que traz em seu bojo o seguinte conteúdo:

Artigo 33 – O controle externo do Poder Executivo, no acompanhamento dos atos de Despesa e Gestão Fiscal, a ser exercido pelo Poder Legislativo, obedecerá aos seguintes preceitos:

§ 1º – Para os efeitos dessa lei , entende-se por:

I\_ execução física, a autorização para que o contratado realiza e a obra, forneça o bem ou preste o serviço;

II- execução orçamentária, o empenho e a liquidação da despesa, inclusive sua inscrição em Restos a Pagar;

III\_ execução financeira, o pagamento da despesa, inclusive dos Restos a Pagar já inscritos;

§ 2º - Para fins deste artigo, a ocorrência de indícios de irregularidades graves que ocasionem prejuízos significativos ao erário ou a terceiros e que ensejam a nulidade do procedimento licitatório ou do contrato, resultará na paralisação cautelar da obra ou serviço, devendo o fato ser comunicado ao Poder Legislativo, Municipal, no prazo máximo de 15(quinze) dias da ocorrência do fato,

Nota-se, que o artigo sobredito por meio de Emenda a Lei de Diretrizes Orçamentárias cria obrigações em relação ao Controle Externo.

Conforme exposto, inicialmente, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, por previsão constitucional possui conteúdo material próprio sendo este o entendimento da nossa Corte Suprema. Assim, nesta não pode ser incluída, por Legislativo Municipal, matéria referente a instrumentos de fiscalização.

<sup>1</sup> NASCIMENTO, Cláudio. Elaboração das Diretrizes orçamentárias e do orçamento. Rio de Janeiro: IBAM,





# Prefeitura Municipal de Guanhanes

ESTADO DE MINAS GERAIS

A matéria tratada no artigo 33 encontra regulamentação em leis infraconstitucionais, tais como : a Lei da Contabilidade Pública, lei 4.320/62, Lei 8.666/93 Licitações e na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Resta, portanto, nitidamente, configurado o vício material da emenda que acrescenta o artigo 33 a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2011, pois esta lei deve tratar da fixação de metas concretas por função de governo, de acordo com a classificação funcional-programática e não deve prestação de contas mensal.

## **II- Conteúdo da Emenda que acrescenta o artigo 33 a Lei de Diretrizes Orçamentária constitui uma afronta ao princípio da Separação dos Poderes.**

A emenda que inclui o artigo 33 a Lei de Diretrizes Orçamentárias caracteriza uma nítida ingerência do Poder Legislativo no âmbito das atividades do Executivo Municipal,

Como demonstrado no item as exigências previstas no artigo em análise encontram disciplina na legislação infraconstitucional.

Nesse sentido, é patente a pecha de inconstitucional do Projeto ao ferir a independência dos Poderes. No caso em tela, há uma nítida interferência na esfera do Poder Executivo Municipal, pois, o Legislativo Municipal estaria alterando toda a rotina de trabalho de vários departamentos para que o prazo exigidos para o envio dos relatórios seja cumprido.

Posiciona-se, assim, a doutrina do Prof. José Nilo de Castro "in" Direito Municipal Positivo, 5ª ed., Ed. Del Rey, pág. 16, preleciona que:

Não é, portanto, permitido à Câmara Municipal, Poder detentor função fundamental de fiscalização orçamentária, financeira, operacional e patrimonial do Município, ficar instituindo, aqui e alhures, mecanismos de controle outros que os previstos na Constituição Federal, reproduzidos na Estadual e inseridos na Lei Orgânica. (grifou-se).

Na mesma linha a decisão proferida no PCO nº 1.0000.03.400849-0/000(1), Relator o Emin. Dês. Reynaldo Ximenes Carneiro, em 20/02/2004, assim se posicionou sobre o tema aqui tratado:

"Fiz um apanhado da jurisprudência deste Tribunal quanto ao exercício da fiscalização pela Câmara Municipal dos atos da administração, para mostrar que toda e qualquer requisição de balancetes, contratos, empenhos, comprovantes de despesas, que devam ser apresentados antecipadamente, em razão de dúvida fundada de irregularidade praticada pelo Prefeito Municipal, só podem ser exigidas quando motivado o ato da edilidade, vale dizer, quando mostrar no



# Prefeitura Municipal de Guanhanes


ESTADO DE MINAS GERAIS

pois, se não o fizer, deverá a Câmara aguardar o momento próprio da prestação anual das contas, que virá acompanhada do parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado.

Em suma, o Executivo Municipal, embora ciente da função fiscalizadora Câmara Municipal, mas também zeloso no cumprimento dos princípios que regem a Administração Pública, bem como da Lei de Responsabilidade Fiscal, não pode, por todo o exposto, sob pena de incorrer em ilegalidade, sancionar a presente emenda uma vez que o projeto em questão possui vícios formais e materiais.

Estas senhor Presidente são as razões que me levaram a vetar o projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros da Câmara Municipal.

Guanhanes, 02 de agosto de 2010.



Osvaldo Castro Pinto

Prefeito Municipal





# Câmara Municipal de Guanhães

## ESTADO DE MINAS GERAIS

### CONTRA RAZÕES

Consulente: Câmara Municipal de Guanhães – MG

Assunto: Veto Total à Emenda Aditiva à Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município de Guanhães - MG para o exercício de 2011.

Consulta-nos a Câmara Municipal sobre veto total da Emenda Aditiva que acrescenta o artigo 33 à Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO para o exercício de 2011.

*É o relatório.*

#### **FUNDAMENTAÇÃO**

A Câmara Municipal de Guanhães, por meio de regular processo legislativo, aprovou emenda aditiva à Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município de Guanhães para o exercício de 2011.

O Prefeito Municipal vetou totalmente a Emenda Aditiva que acrescenta o art. 33 à LDO do Município.

Ocorre que o referido veto não tem respaldo no ordenamento jurídico-constitucional, como argumentou o Chefe do Executivo Municipal, senão vejamos:

Os atos do Poder Executivo têm que respeitar o princípio da publicidade, conforme estatui o art. 37, *verbis*:

“Art. 37-A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do



# Câmara Municipal de Guanhanes

## ESTADO DE MINAS GERAIS

Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Trata-se de princípio e violar um princípio é mais do que violar uma norma, consoante lição do mestre CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO. O mestre Hely Lopes Meirelles conceitua o Princípio da Publicidade como sendo:

*“A divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos. Daí por que as leis, atos e contratos administrativos que produzem consequências jurídicas fora dos órgãos que os emitem exigem publicidade para adquirirem validade universal, isto é, perante as partes e terceiros.*

*A publicidade não é elemento formativo do ato; é requisito de eficácia e moralidade.*

*(...)*

*Em princípio, todo ato administrativo deve ser publicado, porque pública é a Administração que o realiza, só se admitindo sigilo nos casos de segurança nacional, investigações policiais ou interesse superior da Administração a ser preservado em processo previamente declarado sigiloso nos termos da Lei 8.159, de 8.1.91, e pelo Dec. 2.134, de 24.1.97. (...)*

*O princípio da publicidade dos atos e contratos administrativos, além de assegurar seus efeitos externos, visa a propiciar seu conhecimento e controle pelos interessados diretos e pelo em geral.<sup>1</sup>*

O art. 29, inciso XI da Constituição Federal, resguarda a função fiscalizadora da Câmara Municipal perante os atos do Executivo, *verbis*:

Art. 29-O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da

<sup>1</sup> Direito Administrativo Brasileiro. 24ª Edição. Página 87.





# Câmara Municipal de Guanhões

## ESTADO DE MINAS GERAIS

Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

### XI - organização das funções legislativas e fiscalizadoras da Câmara Municipal

Logo, ao contrário do que se encontra gizado nas razões do veto, a Câmara Municipal ao aprovar a referida Emenda não está intervindo no âmbito do Poder Executivo. Ao contrário está apenas exercendo a sua função constitucionalmente determinada, qual seja fiscalizar os atos do Poder Executivo, exigindo a publicidade dos seus atos e conhecimento do Legislativo.

Ora, a referida emenda tem apenas o intuito de detalhar os projetos e obras executadas, conforme previsto na LDO, bem como fiscalizar o cumprimento das diretrizes orçamentárias, não trazendo qualquer prejuízo ou embaraço às atividades do Executivo.

Cumpre ressaltar que no tocante a alegação de que a iniciativa da lei é de competência exclusiva do Poder Executivo e que por isso não poderia ser proposta emenda, também não tem fundamento o alegado, uma vez que, a iniciativa do encaminhamento da LDO é exclusiva do Poder Executivo, de fato, mas não impede que o Poder Legislativo elabore as emendas necessárias para o fiel cumprimento do desempenho de suas funções, conforme, aliás, permite o próprio art. 165, da Constituição Federal.

Em observância ao Princípio da Simetria, o art. 49, inciso X, da CF, estabelece que compete privativamente ao Congresso Nacional fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da Administração indireta.

Salienta-se ainda que não se pode confundir os relatórios encaminhados ao Tribunal de Contas com os detalhamentos definidos na referida



# Câmara Municipal de Guanhões

## ESTADO DE MINAS GERAIS


emenda, uma vez que as atividades de controle externo da Corte de Contas têm a participação do Poder Legislativo Municipal, conforme se encontra estabelecido no art. 31, da CF/88.

### CONCLUSÃO

Diante do exposto, nosso parecer é pela **rejeição do veto oposto à emenda da LDO**, mantendo-se a redação aprovada pela Câmara Municipal.

É o parecer.

Guanhões, 30 de agosto de 2010.

  
Flaviano de Pinho Matos  
OAB/MG 29.236

Lidiane Maria Vasconcelos de Pinho  
OAB/MG 117.257





# Câmara Municipal de Guanhanes

ESTADO DE MINAS GERAIS

## VETO

O VETO à Emenda aditiva que acrescenta o artigo 33 ao Projeto de Lei nº. 18/2010, datado de 15 de abril de 2010, foi REJEITADO na Reunião Plenária da Câmara Municipal de Guanhanes do dia 08/09/2010.

Sala das Sessões, aos 08/09/2010.

*Dermeval de Pinho Neto*

Dermeval de Pinho Tavares Neto  
Presidente da Câmara Municipal de Guanhanes



# Prefeitura Municipal de Guanhanes

## ESTADO DE MINAS GERAIS

Razões do Veto à Emenda aditiva ao Projeto de Lei nº 018/2010

### MENSAGEM

Sr. Presidente da Câmara,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º, do art. 75 da Lei Orgânica Municipal de Guanhanes, decidi vetar totalmente, a Emenda aditiva que acrescenta o artigo 32 à Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município de Guanhanes para o Exercício 20011.

#### **RAZÕES DO VETO:**

**I- Conteúdo da Emenda que acrescenta o artigo 32 não é matéria a ser tratada na Lei de Diretrizes Orçamentária.**

A Lei de Diretrizes Orçamentárias é o segundo instrumento do planejamento governamental. Este projeto de Lei é de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo e possui conteúdo material próprio, portanto, não compartilha matéria alheia às metas e prioridades da Administração Pública. É o que vê na letra do artigo 165, §2º da Constituição da República de 1988, a saber:

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

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;**
- III - os orçamentos anuais.

§ 1º - [...]

§ 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. (grifou-se).

Nesse sentido, têm-se a ADI 612-QO da lavra do Ministro Celso de Mello:





# Prefeitura Municipal de Guanhanes

## ESTADO DE MINAS GERAIS

A Lei de Diretrizes Orçamentária possui destinação constitucional específica e veicula conteúdo material próprio, que, definido pelo art. 165, § 2º, da Carta

Federal, compreende as metas e prioridades da Administração Pública, inclusive as despesas de capital para o exercício subsequente. Mais do que isso, esse ato estatal tem por objetivo orientar a elaboração da lei Orçamentária anual e dispor sobre as alterações na legislação tributária, além de estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. ( ADI 612-QO-, Relator Ministro Celso de Mello, julgamento em 3-6-93, DJ de 6-5-94) (grifou-se).

A jurisprudência acima mencionada deixa claro o posicionamento do Supremo Tribunal Federal, este no sentido de que a Lei de Diretrizes Orçamentária, por expressa disposição constitucional deve necessariamente compreender apenas as metas e prioridades da Administração de forma a orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual..

Meta da Administração Pública pode ser entendida como “ a unidade que explicita, em termos, concretos, o volume de trabalho a ser realizado e o tempo necessário para realizá-lo , permitindo a mensuração e a avaliação de políticas, programas, atividades e projetos.”<sup>1</sup>

O Veto em tela diz respeito a Emenda que acrescenta o artigo 32, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício 2011, que traz em seu bojo o seguinte conteúdo:

Artigo 32- O Poder Executivo por intermédio do seu órgão de contabilidade, deverá atender, no prazo máximo de 15 (quinze dias), contados da data de seu recebimento, as solicitações de informações encaminhadas pelo Presidente da Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas, relativas a aspectos quantitativos de qualquer categoria de programação ou item de receita ou despesa.

Nota-se que, o artigo sobredito, via Emenda a Lei de Diretrizes Orçamentárias está sendo criada obrigação de prestar informações aos requerimentos solicitadas pelo Presidente da Comissão de Finanças.

Conforme exposto, inicialmente, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, por previsão constitucional possui conteúdo material próprio sendo este o entendimento da nossa Corte Suprema. Assim, nesta não pode ser incluída, por Legislativo Municipal, matéria referente a instrumentos de fiscalização.

No âmbito municipal a matéria relativa a prestação de contas é tratada na Lei Orgânica do Município, revisada e promulgada em 20 de novembro de 2009, seção VIII, “ Do Controle e da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária, artigo 80 à 85.





# Prefeitura Municipal de Guanhães

## ESTADO DE MINAS GERAIS

Resta, nítido, a configuração do vício material da emenda que acrescenta o artigo 31 a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2011, pois esta lei deve tratar da fixação de metas concretas por função de governo, de acordo com a classificação funcional-programática, e não deve prestação de contas mensal.

### **II- Conteúdo da Emenda que acrescenta o artigo 32 a Lei de Diretrizes Orçamentária constitui uma afronta ao princípio da Separação dos Poderes.**

A emenda que inclui o artigo 32 a Lei de Diretrizes Orçamentárias caracteriza uma nítida ingerência do Poder Legislativo no âmbito das atividades do Executivo Municipal, determina que "O Poder Executivo por intermédio do seu órgão de contabilidade, deverá atender, no prazo máximo de 15 (quinze dias), contados da data de seu recebimento, as solicitações de informações encaminhadas pelo Presidente da Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas, relativas a aspectos quantitativos de qualquer categoria de programação ou item de receita ou despesa"

É patente a pecha de inconstitucional do Projeto ao ferir a independência dos Poderes. No caso em tela, há uma nítida interferência na esfera do Poder Executivo Municipal, pois, o Legislativo Municipal estaria alterando, determinando a rotina de trabalho do departamento de Contabilidade.

Nesse sentido, posiciona-se a doutrina do Prof. José Nilo de Castro "in" Direito Municipal Positivo, 5ª ed., Ed. Del Rey, pág. 16, preleciona que:

Não é, portanto, permitido à Câmara Municipal, Poder detentor função fundamental de fiscalização orçamentária, financeira, operacional e patrimonial do Município, ficar instituindo, aqui e alhures, mecanismos de controle outros que os previstos na Constituição Federal, reproduzidos na Estadual e inseridos na Lei Orgânica. (grifou-se).

O próprio TJMG, quando instado a se manifestar sobre o tema assim decidiu:

Número do processo: 1.0000.05.427004-6/000(2)

Relator: JOSÉ FRANCISCO BUENO

Relator do Acórdão: JOSÉ FRANCISCO BUENO

Data do Julgamento: 08/11/2005 -Data da Publicação: 19/12/2006

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Os dispositivos de lei municipal que determinam a remessa à Câmara de cópias dos atos administrativos, no prazo ali previsto, sob pena de responsabilidade, bem como o envio das informações e documentos que solicitar, ofendem ao princípio da





# Prefeitura Municipal de Guanhanes

## ESTADO DE MINAS GERAIS

harmonia e independência de poderes, além de invadir matéria de competência privativa da União. Procedência da representação.( grifou-se)

Em suma, o Executivo Municipal, embora, ciente da função fiscalizadora Câmara Municipal, mas também zeloso no cumprimento dos princípios que regem a Administração Pública, bem como da Lei de Responsabilidade Fiscal, não pode, por todo o exposto, sob pena de incorrer em ilegalidade, sancionar a presente emenda uma vez que o projeto em questão possui vícios formais e materiais.

Estas senhor Presidente são as razões que me levaram a vetar o projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros da Câmara Municipal.

Guanhanes, 02 de agosto de 2010.

Osvaldo Castro Pinto

Prefeito Municipal



# Câmara Municipal de Guanhães

## ESTADO DE MINAS GERAIS

### CONTRA RAZÕES

Consulente: Câmara Municipal de Guanhães – MG

Assunto: Veto Total à Emenda Aditiva à Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município de Guanhães - MG para o exercício de 2011.

Consulta-nos a Câmara Municipal sobre veto total da Emenda Aditiva que acrescenta o artigo 32 à Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO para o exercício de 2011.

*É o relatório.*

#### **FUNDAMENTAÇÃO**

A Câmara Municipal de Guanhães, por meio de regular processo legislativo, aprovou emenda aditiva à Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município de Guanhães para o exercício de 2011.

O Prefeito Municipal vetou totalmente a Emenda Aditiva que acrescenta o art. 32 à LDO do Município.

Ocorre que o referido veto não tem respaldo no ordenamento jurídico-constitucional, como argumentou o Chefe do Executivo Municipal, senão vejamos:

Os atos do Poder Executivo têm que respeitar o princípio da publicidade, conforme estatui o art. 37, *verbis*:

“Art. 37-A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do





# Câmara Municipal de Guanhanes

## ESTADO DE MINAS GERAIS

Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Trata-se de princípio e violar um princípio é mais do que violar uma norma, consoante lição do mestre CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO. O mestre Hely Lopes Meirelles conceitua o Princípio da Publicidade como sendo:

*“A divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos. Daí por que as leis, atos e contratos administrativos que produzem consequências jurídicas fora dos órgãos que os emitem exigem publicidade para adquirirem validade universal, isto é, perante as partes e terceiros.*

*A publicidade não é elemento formativo do ato, é requisito de eficácia e moralidade.*

*(...)*

*Em princípio, todo ato administrativo deve ser publicado, porque pública é a Administração que o realiza, só se admitindo sigilo nos casos de segurança nacional, investigações policiais ou interesse superior da Administração a ser preservado em processo previamente declarado sigiloso nos termos da Lei 8.159, de 8.1.91, e pelo Dec. 2.134, de 24.1.97. (...)*

*O princípio da publicidade dos atos e contratos administrativos, além de assegurar seus efeitos externos, visa a propiciar seu conhecimento e controle pelos interessados diretos e pelo em geral.<sup>1</sup>*

O art. 29, inciso XI da Constituição Federal, resguarda a função fiscalizadora da Câmara Municipal perante os atos do Executivo, *verbis*:

Art. 29-O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da

<sup>1</sup> Direito Administrativo Brasileiro. 24ª Edição. Página 87.





# Câmara Municipal de Guanhães

## ESTADO DE MINAS GERAIS

Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

### XI - organização das funções legislativas e fiscalizadoras da Câmara Municipal

Logo, ao contrário do que se encontra gizado nas razões do veto, a Câmara Municipal ao aprovar a referida Emenda não está intervindo no âmbito do Poder Executivo. Ao contrário está apenas exercendo a sua função constitucionalmente determinada, qual seja fiscalizar os atos do Poder Executivo, exigindo a publicidade dos seus atos e conhecimento do Legislativo.

Ora, a referida emenda tem apenas o intuito de detalhar os projetos e obras executadas, conforme previsto na LDO, bem como fiscalizar o cumprimento das diretrizes orçamentárias, não trazendo qualquer prejuízo ou embaraço às atividades do Executivo.

Cumprе ressaltar que no tocante a alegação de que a iniciativa da lei é de competência exclusiva do Poder Executivo e que por isso não poderia ser proposta emenda, também não tem fundamento o alegado, uma vez que, a iniciativa do encaminhamento da LDO é exclusiva do Poder Executivo, de fato, mas não impede que o Poder Legislativo elabore as emendas necessárias para o fiel cumprimento do desempenho de suas funções, conforme, aliás, permite o próprio art. 165, da Constituição Federal.

Em observância ao Princípio da Simetria, o art. 49, inciso X, da CF, estabelece que compete privativamente ao Congresso Nacional fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da Administração indireta.

Salienta-se ainda que não se pode confundir os relatórios encaminhados ao Tribunal de Contas com os detalhamentos definidos na referida





# Câmara Municipal de Guanhões

## ESTADO DE MINAS GERAIS

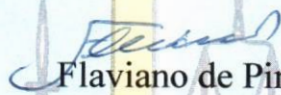
emenda, uma vez que as atividades de controle externo da Corte de Contas têm a participação do Poder Legislativo Municipal, conforme se encontra estabelecido no art. 31, da CF/88.

### CONCLUSÃO

Diante do exposto, nosso parecer é pela **rejeição do veto oposto à emenda da LDO**, mantendo-se a redação aprovada pela Câmara Municipal.

É o parecer.

Guanhões, 30 de agosto de 2010.

  
Flaviano de Pinho Matos  
OAB/MG 29.236

Lidiane Maria Vasconcelos de Pinho  
OAB/MG 117.257



# Câmara Municipal de Guanhanes

ESTADO DE MINAS GERAIS

## VETO

O VETO à Emenda aditiva que acrescenta o artigo 32 ao Projeto de Lei nº. 18/2010, datado de 15 de abril de 2010, foi REJEITADO na Reunião Plenária da Câmara Municipal de Guanhanes do dia 08/09/2010.

Sala das Sessões, aos 08/09/2010.



Dermeval de Pinho Tavares Neto

Presidente da Câmara Municipal de Guanhanes