



**MUNICÍPIO DE GUARAPARI  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
GABINETE DO PREFEITO**

Guarapari – ES., 13 de julho de 2023.

**MENSAGEM Nº. 065/2023**

Senhor Presidente e Demais Vereadores,

Comunico à Mesa Diretora dessa ilustre Casa Legislativa que fazendo uso da competência que me é outorgada pela Lei Orgânica Municipal no artigo 67, § 1º combinado com o artigo 88, II, **VETEI TOTALMENTE** as EMENDAS PALAMENTARES Nºs. **013/2023**, **021/2023** e **022/2023**, de autoria dos Nobres Vereadores, disseminadas ao **Projeto de Lei Nº. 054/2023** – que, **DISPÕE SOBRE AS DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA PARA O EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2024 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS**, também alcunhada por “LDO”, de autoria privativa do Poder Executivo Municipal, constante do caderno processual administrativo nº. 18.327/2023.

Arraijada no ordenamento jurídico brasileiro pela Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (**LDO**) constitui ato de efeitos concretos responsável por especificar as diretrizes, objetivos, metas e programas de duração continuada estabelecidos no plano plurianual (**PPA**), servindo de parâmetro para a elaboração da lei orçamentária anual (**LOA**) do exercício seguinte. É o elo normativo orçamentário entre o plano plurianual e a lei orçamentária anual.

Pode-se dizer, assim, que uma das principais funções da LDO é estabelecer as diretrizes necessárias à destinação dos recursos no orçamento anual, de forma a assegurar, dentro do possível, a realização das metas e objetivos firmados no **PPA**. Nesse sentido, cabe à **LDO** ajustar as ações de governo, previstas no **PPA**, às reais possibilidades econômica e financeira do Município de Guarapari e contemplar, dentre os planos, programas e projetos incluídos no **PPA**, aqueles que constarão na elaboração do orçamento para o exercício financeiro seguinte.

Em razão de sua periodicidade anual, “ordinária vinculação da Lei de Diretrizes Orçamentárias a um exercício financeiro determinado define-lhe a natureza essencialmente transitória, atribuindo-lhe, em consequência, eficácia temporal limitada. Esse ato estatal, que constitui um dos mais importantes instrumentos normativos do novo sistema orçamentário brasileiro, traduz espécie legislativa de caráter temporária” (Min. Celso de Mello in ADI-QO n.º612).

A Constituição da República Federativa do Brasil atribuiu ao Poder Executivo a iniciativa ao projeto de lei que trata sobre leis orçamentárias:

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

I - o plano plurianual;

**II - as diretrizes orçamentárias;**

III - os orçamentos anuais.

...





**MUNICÍPIO DE GUARAPARI  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
GABINETE DO PREFEITO**

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, 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.

Art. 166. **Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias**, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados ....

§ 4º **As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.**

Em âmbito estadual, a Constituição do Espírito Santo seguiu o mesmo rumo:

**Art. 150 Leis de iniciativa do Poder Executivo** estabelecerão:

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

....  
§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública estadual, 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.

**Art. 151** Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, **às diretrizes orçamentárias** ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pela Assembléia Legislativa cabendo à sua comissão específica de caráter permanente

...  
§ 3º - **As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.**

A Lei Orgânica do Município – **LOM** igualmente confere ao Prefeito, privativamente, o envio à Câmara Municipal das leis orçamentárias:

**Art. 88 – Compete privativamente ao Prefeito:**

[...]





**MUNICÍPIO DE GUARAPARI  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
GABINETE DO PREFEITO**

X – enviar à Câmara os projetos de lei relativos ao orçamento anual e ao plano plurianual do Município e das suas autarquias e **das diretrizes orçamentárias**;

Neste mesmo sentido, trilhou a Lei Orgânica Municipal - **LOM**, senão vejamos o que diz o Art. 166 e §4º:

**Art. 166** – Os Projetos de Lei relativos ao Plano Plurianual e ao Orçamento Anual e os Créditos Adicionais serão apreciados pela Comissão Permanente de Orçamento e Finanças à qual caberá:

**§ 4º - As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.**

À Câmara de Vereadores, por sua vez, cabe deliberar sobre os orçamentos:

**Art. 46** – Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, dispor sobre todas as matérias de competência do Município, e especialmente: [...]

II – votar o **plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais**, bem como autorizar abertura de créditos suplementares e especiais;

A **LDO**, conforme se extrai dos textos constitucionais e da Lei Maior Municipal, é lei formal de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo que tem por conteúdo estabelecer as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientando a elaboração da lei orçamentária anual e dispondo sobre as alterações na legislação tributária.

Frise-se que, além dos comandos constitucionais, a administração pública tem por premissa atender aos atos infraconstitucionais que orientam a matéria, a qual destaca o art. 4º da Lei Complementar Nº 101/2000 específica o conteúdo da **LDO, in verbis**:

**Da Lei de Diretrizes Orçamentárias**

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no **§ 2º do art. 165 da Constituição** e:

I - disporá também sobre:

- a) equilíbrio entre receitas e despesas;
- b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea *b* do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;





**MUNICÍPIO DE GUARAPARI  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
GABINETE DO PREFEITO**

c) (VETADO)

d) (VETADO)

e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;

f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

II - (VETADO)

III - (VETADO)

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;

IV - avaliação da situação financeira e atuarial:

a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;

b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

§ 4º A mensagem que encaminhar o projeto da União apresentará, em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente.

Esse poder de iniciativa das leis orçamentárias conferidas aos chefes do Poder Executivo não significa, nada obstante, que os membros do Poder Legislativo não possam apresentar emendas ao projeto, porém deve atentar para os requisitos de forma e ordem legal.

Nada obstante, o projeto ora emendado pelo Legislativo é de competência constitucional atribuída, **com exclusividade, a sua iniciativa, ao Chefe do Executivo**, toda cautela faz-se necessária para que, a título de emendar (acrescentando, suprimindo ou modificando), não transforme o Legislativo no titular daquela iniciativa que a Carta Magna e a Lei Orgânica do Município reservou ao Executivo, ou, em outras palavras, a título de emendar não acabe o legislador por substituir o projeto inicial.





**MUNICÍPIO DE GUARAPARI  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
GABINETE DO PREFEITO**

Entretanto, algumas questões vêm à tona quando se trata do poder de emendar os projetos de lei, cuja a iniciativa é reservada ao Poder Executivo.

Fundamenta essa regra de reserva não apenas no princípio de separação dos poderes, mas também num critério de conveniência, oportunidade e razoabilidade administrativa.

A exclusividade da iniciativa atinge a matéria e as instâncias a ela vinculadas. É de se ter em mente, que o empenho da Administração Pública Municipal é que constitui a **ratio essendi** primordial da reserva de iniciativa ao Executivo.

Não se pode admitir emendas que modifiquem todo o planejamento da estrutura municipal contidos no projeto de lei, pois isso seria infringir a regra da reserva.

Reserva-se ao Poder Executivo a regulamentação dos atos vinculados às matérias previstas no § 1º do art. 61 da constituição Federal, e não compete ao Legislativo mudar a fixação desse Planejamento.

Tal disposto, é de observância obrigatória pelos Estados Membros (art. 25) e pelos Municípios (art. 29), ambos da Constituição Federal.

A Lei Orgânica do Município de Guarapari, em seu art. 58 e incisos, ratificou o disposto na Constituição Federal, em relação a reserva de leis.

Os projetos de iniciativa privativa do Poder Executivo, não comportam emendas alterando os limites e parâmetros das propostas que o titular do poder de iniciativa propõe proteger com a apresentação das peças orçamentárias (**PPA, LDO e LOA**).

Pela posição do titular da iniciativa (Chefe do Poder Executivo), cabe a Administração Municipal definir o mecanismo administrativo; compete a ela, como superintendente da coisa pública, resolver quanto às necessidades desta. Ao Legislativo, cumpre tão-só aprovar ou rejeitar a proposição, sendo admitidas apenas as emendas que não descaracterizem ou não desnaturem o projeto inicialmente apresentado, de forma residual.

Em assim agindo, o Legislativo usurpa a competência privativamente atribuída ao Poder Executivo e, com tal atitude, afronta o princípio da Tripartição dos Poderes, do qual é corolário a regra da iniciativa legislativa (art. 2º c/c o art. 61, § 1º, da Constituição Federal).

A inserção de emendas substanciais que, por sua natureza, descaracterizam e desnaturam a proposta do titular da iniciativa, constitui afronta ao ordenamento jurídico-constitucional. A extrapolação dos limites do poder de emenda, atinge o Texto Constitucional em seus alicerces, em suas vigas mestras representadas pelos princípios constitucionais norteadores de todo o sistema.

O Prefeito Municipal é, além do Chefe do Poder Executivo (atos de gestão), também o Chefe da Administração Pública Municipal (atos de governo) local, por tal atuação tem que zelar, e só o governante municipal tem condição de saber quais são esses planos, programas e projetos, e, obvio, como agir para implementa-los.





**MUNICÍPIO DE GUARAPARI  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
GABINETE DO PREFEITO**

Ora, se a exclusividade é conferida também quanto à regulamentação dos empenhos referentes à matéria reservada, claro está que o poder de emenda do Legislativo encontra aí um limite de atuação.

Isso posto, considerando a específica natureza do projeto de lei que estabelecem diretrizes orçamentárias e o texto constitucional expresso, as emendas parlamentares alçadas aos projetos de lei de diretrizes orçamentária devem: **a)** guardar pertinência lógico-temática com o projeto e **b)** compatibilidade com o **PPA** (art. 166, §4º).

A pertinência lógico-temática consiste na relação lógica e razoável 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.

Isso porque, se a Constituição Federal e a lei infraconstitucional indicaram expressamente o conteúdo das leis de diretrizes orçamentárias, a legitimidade do exercício da prerrogativa de emenda está condicionada à observância das regras constitucionais e infraconstitucionais que disciplinam a matéria que deve ser tratada em **LDO**.

A finalidade precípua da **LDO** é estabelecer metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientando a elaboração da lei orçamentária anual e dispondo sobre as alterações na legislação tributária, além de dispor sobre equilíbrio entre receitas e despesas, os critérios e forma de limitação de empenho, estabelecer as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos e as demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas, inclusive para a própria Câmara Municipal, em função do duodécimo.

Ademais, o Art. 166, §4º do Constituição Federal, assim dispõe:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

...

**§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.**

Em mesmo sentido leciona o Art. 166, 4º da **LOM**:

**Art. 166** – Os Projetos de Lei relativos ao Plano Plurianual e ao Orçamento Anual e os Créditos Adicionais serão apreciados pela Comissão Permanente de Orçamento e Finanças à qual caberá:

**§ 4º - As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.**





**MUNICÍPIO DE GUARAPARI  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
GABINETE DO PREFEITO**

Conforme se verifica, várias das emendas ao Autógrafo de Lei em apreço estão em flagrante contradição com a norma de regência, vez que não indicaram os recursos necessários à implantação dos projetos discriminados, o que ensejará desequilíbrio do Planejamento das Diretrizes Orçamentário que perpassa pelo **PPA**, que por obvio, refletirá nas contas públicas (**LOA**) violando-se as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público, dentre estão as peças privativa de iniciativa (**PPA, LDO e LOA**).

Prescindindo quanto aos motivos que levaram as emendas, elas se apresentam como inconstitucionais, por interferirem na realização, em certa medida, da gestão administrativa e orçamentária do Município.

Com efeito, as emendas vetadas, na prática, invadiram a esfera da gestão administrativa, que cabe ao Poder Executivo, e envolve o planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo. Isso equivale à prática de ato de administração, de sorte a malferir a separação dos poderes, bem como, aumentou despesas e descaracterizando a peça primordial da gestão orçamentária municipal, sem a indicação da respectiva fonte.

Passemos às emendas:

**1) EMENDA ADITIVA Nº. 013/2023, Aatoria do Vereador Rodrigo Lemos Borges.**

**Razões para Veto Total.**

A emenda parlamentar versa para reserva de 1% (por cento) da receita corrente líquida, justificando “reajuste” para R\$ 220,00 (duzentos e vinte reais) do ticket alimentação.

Ocorre que, matéria de pessoal é típica de iniciativa do Poder Executivo e já foi exercido com a edição da Lei Nº. 4820/2023.

**2) EMENDA MODIFICATIVA/SUPRESSIVA Nº. 021/2023, autoria da Comissão de Redação e Justiça.**

**Razões para o veto total.**

A redação primitiva Art. 4º, Parágrafo Único, inciso I e as alíneas, da proposição, decorre dos ensinamentos do Art. 43, da Lei Federal Nº. 4320/1964 – que, Estatui Normas Gerais de Direito Orçamentário e Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, **dos Municípios** e do Distrito Federal.





**MUNICÍPIO DE GUARAPARI  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
GABINETE DO PREFEITO**

Evidentemente, que a emenda modificativa/supressiva, colide frontalmente com as normas delineadas pela Lei Federal (4320/1964), que, por sua vez, guardam consonância com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

A emenda Parlamentar além de modificar o **caput** do art. 42 suprime o Parágrafo Único, inciso e alíneas, de forma imprudente desrespeita os princípios norteadores da Lei Federal Nº. 4320/1964 e da Lei Complementar Federal Nº. 101/2000, se prosperar os órgãos e as Unidades de Gestão (**PMG, CMG, IPG, CODEG, SEMSA e SETAC**), dentre eles o próprio legislativo, editou um ato normativo administrativo imprestável e sem aplicabilidade, cujos os efeitos são orçamentários e contábeis que, por derradeiro, descaracteriza, desfigura e desnatura o formato estabelecido pela Lei Nº. 4320/1964, Lei Complementar Nº. 101/2000, a Lei Orgânica Municipal e as Constituições Estadual e Federal.

Já a redação primitiva dos incisos do Art. 4º, da proposição, decorre dos ensinamentos do Art. 43, da Lei Federal Nº. 4320/1964 – 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.

O Município de Guarapari, por mão de obra dos Vereadores tenta uma inovação ao texto legislativo que compromete todo arcabouço que norteia a matéria orçamentária municipal com reflexos contábeis nas prestações de contas junto aos sistemas de controle interno e externo.

**03) EMENDA ADITIVA Nº. 022/2023, Autoria do Vereador Rodrigo Lemos Borges.  
Razões para Veto Total.**

Sem muitas delongas a limitação especificada pelos parágrafos da emenda aditiva, de pronto, colide com o Parágrafo Único do Art. 20 da proposição, restando controverso e ambíguo, senão vejamos:

**Art. 20.** No caso de necessidade de limitação de empenho das dotações, orçamentárias e da movimentação financeira, a serem efetivadas nas hipóteses previstas nos artigos 9º e no inciso II, § 1º do art. 31, da Lei Complementar Nº. 101/00, esta limitação será aplicada aos poderes Executivos e Legislativos de forma proporcional a participação dos seus orçamentos excluídas as duplicidades, na lei orçamentária anual, no conjunto de “outras despesas correntes” e no de “investimentos e inversões financeiras”.

**Parágrafo Único.** Não serão passíveis de limitação as despesas concernentes às ações nas áreas de educação e saúde.

Com todas as vênias, mas a emenda revela-se contrária ao mandamento constitucional, em face do mínimo estabelecido para a saúde de 15% (quinze por cento), mencionado pelo próprio autor no §1º, entrando em rota de colisão com o §2º, quando subtrai os anos de 2020 e 2021. Lembro que o **PPA** em vigor se refere a 2022/2025, base para a estruturação da **LDO**.





**MUNICÍPIO DE GUARAPARI  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
GABINETE DO PREFEITO**

Frise-se que, tanto o §3º quanto o §4º tratam de nota explicativa e não reage atendimento aos preceitos da Lei Nº. 4320/1964, Lei Complementar Nº. 101/2000 e aos Termos da Lei Complementar Nº. 095/1998, além de contrariar as Constituições Estadual e Federal e ao mesmo tempo ao Art. 20, Parágrafo Único, do Projeto de Lei Nº. 054/2023, e da Memória e Metodologia de Cálculo, como parte integrante da conjectura e os investimentos contemplados no **PPA (2022/2025)**.

**CONCLUSÃO**

Conclui-se que, as emendas apresentadas pelo Legislativo Municipal, ao Projeto de Lei de autoria do Poder Executivo, desfiguraram e desnaturaram todo o planejamento de gestão administrativa e orçamentária, inviabilizando por diversos motivos a sua aplicabilidade, portanto, estão maculadas de inconstitucionalidade e ilegalidade, por ofensa ao princípio da separação e harmonia entre os Poderes.

Diante do exposto e, com fundamento nos citados dispositivos legais, o Poder Executivo VETA INTEGRALMENTE as EMENDAS de Nºs. **013/2023, 021/2023 e 022/2023**, de autoria dos Nobres Vereadores, disseminadas ao **Projeto de Lei Nº. 054/2023**, uma vez que, estas se revelam inconstitucional e contrárias ao interesse público, mantendo-se a redação original do Projeto de Lei Nº. 054/2023.

**EDSON FIGUEIREDO MAGALHÃES**  
*Prefeito Municipal*

**Excelentíssimo Senhor  
VEREADOR WENDEL SANT'ANA LIMA  
MD. Presidente da Câmara Municipal de Guarapari – ES.**





**MUNICÍPIO DE GUARAPARI  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
GABINETE DO PREFEITO**

Guarapari – ES, 13 de julho de 2023.

**OF. GAB. CMG Nº. 099/2023**

**Excelentíssimo Senhor  
VEREADOR WENDEL SANT'ANA LIMA  
MD. Presidente da Câmara Municipal de Guarapari – ES**

Sirvo-me do presente para encaminhar razões de veto total, bem como, solicitar a **CONVOCAÇÃO DE SESSÃO EXTRAORDINÁRIA**, desse Egrégio Poder Legislativo Municipal, tendo por finalidade apreciação do **VETO TOTAL**, alcançando as EMENDAS Nºs. 013/2023, 021/2023 e 022/2023, empregadas por esse Poder Legislativo ao Projeto de Lei Nº. 054/2023, que, **DISPÕE SOBRE AS DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA PARA O EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2024 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS**, de interesse do Poder Executivo Municipal, **em regime de urgência**, conforme prelecionado no Art. 65, da Lei Orgânica do Município – **LOM**.

Justifica-se o pedido de urgência, eis que como esclarecido, a elaboração do Projeto de Lei versando sobre a Lei Orçamentária/2024, necessariamente, a **LDO** deverá estar devidamente acabada e aperfeiçoada.

Como é sabido a **LDO** precede a estruturação da **LOA**, esta proposição deverá estar protocolizada em setembro do ano em curso, junto a esse Parlamento Municipal, daí o pedido de convocação de sessão extraordinária e por natural a solicitação de urgência.

Tenho a certeza que concederá ao assunto sua especial atenção.

Atenciosamente,

**EDSON FIGUEIREDO MAGALHÃES**  
***Prefeito Municipal***

