



PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
GABINETE DO PREFEITO



Of. nº 930 /GP

Porto Alegre, 5 de novembro de 2019.

Senhora Presidente:

Comunico a Vossa Excelência e seus dignos Pares que, usando das prerrogativas que me conferem o inc. III do art. 94 e o § 1º do art. 77, todos da Lei Orgânica Municipal, decidi VETAR PARCIALMENTE o Projeto de Lei nº 016/19, de iniciativa deste Poder Executivo, que “Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias do Município de Porto Alegre para o exercício de 2020”.

RAZÕES DO VETO PARCIAL

O Projeto de Lei em análise foi proposto por este Poder Executivo para estabelecer as Diretrizes Orçamentárias do Município de Porto Alegre para o exercício econômico-financeiro de 2020.

No entanto, a Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (SMPG) e a Secretaria Municipal da Fazenda (SMF) solicitaram o veto ao *caput* e parágrafo único do art. 18 do PLE em comento, pelas razões que ora passamos a expor.

Em análise técnica e jurídica à redação final do PLE nº 016/19, constatou-se que a redação final do referido art. 18, em sua inteireza, acaba por interferir, sobremaneira, na administração do município de Porto Alegre e violar a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), senão vejamos.

A Sua Excelência, a Vereadora Mônica Leal,
Presidente da Câmara Municipal de Porto Alegre.

VETO PARCIAL



Leia-se, a propósito, a redação do art. 18, parágrafo único do PLE nº 016/19:

Art. 18 Fica limitado a 10% (dez por cento) do total da despesa autorizada o contingenciamento de dotações orçamentárias na LOA de 2020, não podendo exceder 20% (vinte por cento) do valor total das despesas em cada Programa Finalístico.

Parágrafo único. Os limites estabelecidos no caput deste artigo somente poderão ser descumpridos em casos excepcionais, devidamente justificados, e mediante a autorização da CMPA.

Cabe salientar que o contingenciamento orçamentário tem sido recorrente no setor público brasileiro em função da instabilidade política e, principalmente, econômica. Normalmente, crises financeiras frustram a arrecadação prevista para o exercício futuro, não restando outra alternativa para os gestores públicos comprometidos com o equilíbrio das contas públicas, além da redução das despesas programadas, mediante o contingenciamento de gastos.

Aliás, nesses casos em que a receita é frustrada, o Poder Executivo deve atender ao princípio de responsabilidade fiscal, sendo que a despesa autorizada somente pode ser executada com a suficiência da receita realizada e prevista para o exercício. Assim, delimitar previamente um percentual de 10% (dez por cento) para o contingenciamento é retirar a possibilidade que o Poder Executivo tem de organizar-se financeiramente; ou seja, lançando mão da limitação dos empenhos previstos na proporção que for necessária, conforme a realidade das contas públicas (realização da receita x despesa programada).

Leia-se o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal):

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.



§ 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no caput, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

Portanto, a legislação supracitada determina que seja realizada limitação de empenho e movimentação financeira, o contingenciamento, caso se perceba que a receita poderá não comportar o cumprimento da meta de resultado primário fixada em lei.

Importante frisar que esta faculdade está outorgada aos Poderes e ao Ministério Público por força da Lei Complementar nº 101, de 2000, não podendo o Legislativo interferir na possibilidade de contingenciamento facultada ao Executivo (ato próprio). E, mesmo, se o Legislativo resolvesse limitar o contingenciamento da sua despesa, mesmo assim, tal medida seria antijurídica, na medida que contraria a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Vale lembrar que todo contingenciamento deve recair sobre as despesas discricionárias, isto é, aquelas em que o governo possui flexibilidade para gerenciar. Sendo assim, não podem ser alvo do contingenciamento as chamadas obrigatórias (resultantes de determinação constitucional ou legal) e as preservadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme art. 9º, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Neste sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal não coloca limites de contingenciamentos, devendo ser “nos montantes necessários” ao cumprimento das metas fiscais, à capacidade imposta pela receita.

De modo prático, pode-se afirmar que o art. 18, vetado em sua inteireza, não pode prosperar pois, ao definir limite ao contingenciamento, independentemente do comportamento da receita futura, cria uma inviabilidade material, no caso de não haver meios próprios para a execução da despesa.

Importa dizer que o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul já se manifestou acerca do assunto, conforme demonstra exemplificativamente a ementa a seguir, de matéria similar:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE.

1. PRELIMINAR DE IMPOSSIBILIDADE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA REALIZAR O EXAME DOS DISPOSITIVOS LEGAIS SUSCITADOS DIANTE DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL REJEITADA.

O Tribunal de Justiça tem como atribuição a guarda da Constituição e de suas normas acerca da repartição de competência entre Poderes. Inexistência de interesse de todos os membros da magistratura. Dotações orçamentárias de todos os Poderes e órgãos autônomos. A manutenção ou



não dos dispositivos cuja constitucionalidade é questão em que nada altera a remuneração dos magistrados que é imemorialmente irredutível.

2. PRELIMINAR DE DESCABIMENTO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE REJEITADA. Possibilidade admitida pelo STF. Dispositivos legais questionados com a necessária e suficiente densidade normativa e generalidade abstrata imprescindíveis à análise em sede de ADIN. Mérito. Lei Estadual nº 12.574/2006 - LDO.

3. LEI ESTADUAL Nº 12.574/2006 - LDO. Afrenta ao art. 149, §§1º, 3º e 4º da CF. O contingenciamento imposto em emenda legislativa impede os diversos Poderes (Executivo, Legislativo, Judiciário) e órgãos dotados de autonomia financeira de alcançar os objetivos e metas quantificados física e financeiramente no plano plurianual relativo ao quadriênio 2004-2007. Afrenta ao dispositivo constitucional que dispõe que "a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública Estadual, para o exercício financeiro subsequente". Subsequente, no caso, é somente o de 2007. Impossibilidade de abrangência dos exercícios de 2008, 2009 e 2010. Violação ao art. 95, VII CF. O limite imposto pela emenda parlamentar não foi estipulado conjuntamente com os demais poderes. Afrenta ao art. 19, "caput" da Constituição Estadual, no que impõe observância ao princípio da "razoabilidade", pois a emenda reduz os orçamentos em relação ao orçamento sob execução. Vício de iniciativa quanto ao item 53, letra C do Anexo I. Texto inserido unilateralmente por emenda parlamentar.

PRELIMINARES REJEITADAS. AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.
UNÂNIME.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70016176042, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Silveira Difini, Julgado em: 29-10-2007).
(grifo nosso)

Por outro lado, há que se ponderar que, mesmo que a receita própria se realize, mesmo assim, há casos em que o contingenciamento se impõe, como no caso de receitas provenientes de outro Poder ou agente financiador, *verbi gratia*: casos em que recursos aguardados do Governo Federal para a execução de obras de infraestrutura não sejam disponibilizados a tempo da realização da despesa. Nesse caso, o contingenciamento é a única forma para se sanar financeiramente as contas do exercício financeiro em que se dá tal situação.

Assim, todas as grandes obras previstas para o exercício de 2020 e que contam com recursos que não são próprios, mas de fontes externas que alcançarão algo em torno de 500 (quinhentos) milhões ao Tesouro Municipal, podem ter de ser contingenciadas, uma vez que não haja o repasse desses recursos. Ora, confirmando-se esta hipótese, somente nesse caso já teria de ser promovido um contingenciamento que utilizaria grande parte dos 10% (dez por cento) permitidos pelo art. 18 do PLE nº 016/19, restando para o Executivo uma ínfima parte ainda a contingenciar, o que, talvez, não seja suficiente no caso em que a expectativa da receita não se concretize.


Desse modo, veto parcialmente o PLE nº 016/19, apenas para retirar da lei o limite estabelecido para o contingenciamento de dotações orçamentárias na Lei Orçamentária



de 2020, constante no seu art. 18, *caput* e parágrafo único, haja vista a *ratio* dos referidos dispositivos contrariar a Lei de Responsabilidade Fiscal e carecer de viabilidade fática, conforme exposto pelos fundamentos desenvolvidos *supra*.

São essas, Senhor Presidente, as razões que me levam a VETAR PARCIALMENTE o Projeto de Lei nº 016/19, apenas para retirar o seu art. 18, *caput* e parágrafo único da sanção, esperando o reexame criterioso dessa Casa, com a certeza de que os nobres vereadores, ao conhecerem dos motivos que me levaram a tal procedimento, reformularão seu posicionamento.

Atenciosas saudações.



Nelson Marchezan Júnior,
Prefeito de Porto Alegre.