



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES SANTANA DO LIVRAMENTO

Gabinete Vereador ULBERTO NAVARRO (GARRÃO)

**“Um Homem de Coragem para Propor Inovações”**

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, CIDADANIA, JUSTIÇA e ASSUNTOS  
INTERNACIONAIS**

MATÉRIA: **VETO**

PROCESSO: **02/2019**

**APROVADO**  
Comissão de Constituição, Justiça e  
Assuntos Internacionais  
☐ POR UNANIMIDADE ☒ POR MAIORIA  
Em 03/12/2019  
Presidente

ASSUNTO: **VETO AS EMENDAS APRESENTADAS AO PROJETO DE LEI Nº  
111.**

**PARECER**

A Comissão de Constituição, Cidadania, Justiça e Assuntos Internacionais, estudando a presente matéria quanto a sua Legalidade, Constitucionalidade e Regimentalidade, analisando a Orientação Técnica do IGAM Nº **56.069/2019**, recomendamos pela sua **REJEIÇÃO**, opinando pela **NÃO TRAMITAÇÃO** do **VETO**. Anexamos a este a Orientação Técnica do IGAM.

Sant'Ana do Livramento, 03 de Dezembro de 2019.

Ver. ULBERTO NAVARRO (GARRÃO)

Bancada do PDT

Porto Alegre, 22 de novembro de 2019.

**Orientação Técnica IGAM nº 56.069/2019.**

I. O Poder Legislativo Municipal de Santana do Livramento, através do Sr. Álvaro Couto Monson, solicita orientação acerca de viabilidade técnica do item "3" citado abaixo na íntegra do veto apresentado pelo Prefeito no Ofício PM/SA OF nº 424, de 14 de novembro de 2019, sobre a emenda apresentada ao Projeto da Lei Orçamentária Anual (PLOA) para 2020:

*"3. Emenda apresentada pelo Senhor Vereador Itacir Soares, propondo a supressão de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) da Reserva de Contingência, discriminada no Anexo IC – Demonstrativo de Riscos Fiscais e Providências, para atender despesas correntes discricionárias, fere o Princípio da Prudência que norteia a introdução da Reserva de Contingência, fundamentada na Lei Complementar nº 101/2000, art. 5º, "b", bem como o Princípio da Legalidade tendo em vista que na Seção II, art. 9º, § 1º da LDO 2020 está determinada a destinação dos recursos da reserva.*

*Ela representa proteção contra passivos contingentes (aqueles cujo desfecho será determinado por eventos futuros, portanto, refere-se a obrigações potenciais que, por hora, não estão reconhecidas pelas demonstrações contábeis, e mesmo aqueles que apresentem probabilidade remota de ocorrência devem ser computados) e outros riscos e eventos fiscais imprevistos capazes de ameaçar o equilíbrio orçamentário.*

*Dessa forma, a Reserva de Contingência nenhuma relação possui com o conceito de saldo financeiro, e muito embora o percentual o percentual mínimo legal seja de 1% para composição da reserva, o valor previsto deu-se através de análises de processos judiciais em andamento, dívida em processo de reconhecimento, demandas judiciais impostas pelo Poder Judiciário, tanto em relação a demandas na área da saúde quanto da Assistência Social, também foi levado em conta o resultado aumentativo de contratos de prestação de serviço continuado de relevante interesse público, proposta de convênios e recebimentos de emendas parlamentares com demandas futuras de contrapartidas, portanto, a referida Emenda não pode ser recepcionada pelo Poder Executivo uma vez que a Reserva de Contingência foi criada para atender finalidade específica que é a cobertura de Riscos Fiscais."*

II. Destaca-se a compreensão no que tange ao alcance do veto sobre o

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized, flowing line that forms a loop and ends with a small hook.

Projeto de Lei, na visão de MEIRELLES:

(...) a oposição formal do executivo ao projeto de lei aprovado pelo legislativo e remetido para sanção e promulgação. Diz-se total quando se refere ao todo o texto, e parcial quando alude apenas quando a uma ou algumas disposições do projeto de lei. **O veto parcial, contudo, deverá abranger texto integral de artigo, parágrafo, de inciso ou de alínea (CF, art. 66, § 2º).**<sup>1</sup>

O veto deve ser apostado pelo chefe do Poder Executivo tendo **como base a redação final do Projeto de Lei aprovado no Legislativo, desprezando-se as emendas**. Isso porque ao ser votada, em plenário, a Emenda deixa de existir, ou **porque é aprovada e converte-se em texto do Projeto de Lei** ou porque é rejeitada e, por consequência, arquivada.

Resulta desta constatação a **impossibilidade de o chefe do Poder Executivo vetar Emendas**, pois não pode vetar o que processualmente não mais existe. Na hipótese, por exemplo, de o chefe do Poder Executivo não concordar com uma alteração do texto do Projeto de Lei resultante de uma Emenda Modificativa, sua única alternativa é o veto total, pois a Emenda não lhe é disponível.

O direito brasileiro aceita, quando do veto parcial, a promulgação da parte da Lei não vetada, desde que conste o indicativo dos artigos, parágrafos, incisos e alíneas vetados. Se o Poder Legislativo derrubar o veto, cabe ao Parlamento o procedimento de promulgação e publicação da parte normativa alcançada pelo veto não acatado, observado o mesmo número de Lei. Por outro lado, se o Poder Legislativo acata o veto, os artigos, parágrafos, incisos e alíneas, ou créditos e valores nos casos das Leis relativas aos orçamentos (PPA, LDO e LOA) permanecem sem texto legal ou valores, não podendo ser reaproveitados<sup>2</sup>.

Ressalta-se que para derrubar o veto são necessários os votos da maioria absoluta dos membros que compõem o Poder Legislativo, em escrutínio secreto<sup>3</sup>.

A forma de votação do veto é definida no regimento interno de cada

<sup>1</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 12ª ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2003, p. 634.

<sup>2</sup> Lei Complementar nº 95, de 1998:

Art. 12. (...)

III – (...)

c) é vedado o aproveitamento do número de dispositivo revogado, vetado, declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal ou de execução suspensa pelo Senado Federal em face de decisão do Supremo Tribunal Federal, devendo a lei alterada manter essa indicação, seguida da expressão 'revogado', 'vetado', 'declarado inconstitucional, em controle concentrado, pelo Supremo Tribunal Federal', ou 'execução suspensa pelo Senado Federal, na forma do art. 52, X, da Constituição Federal'; (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001).

<sup>3</sup> Constituição Federal, art. 66, § 4º e inciso II, § 1º, art. 46 do Regimento Interno desta Casa Legislativa.



Casa Parlamentar, devendo-se evitar acatamentos parciais de veto. Ou ele é aceito mediante a concordância legislativa de suas razões ou ele não é aceito.

Quando a discordância do chefe do Poder Executivo é parcial e vários vetos são apostos sobre um único Projeto de Lei, cada qual com justificativa própria, os vetos devem ser separadamente apreciados. Porém, sendo o veto uno a votação também assim será.

O prazo de sua tramitação não é contado durante os recessos parlamentares. Em situações de urgência, o chefe do Poder Executivo deverá convocar o Parlamento para, em período de sessão legislativa extraordinária, apreciar as razões do veto.

Sobre o assunto – Veto – o IGAM, já se pronunciou em seu Informativo Legislativo – Processo Legislativo – Efeitos do Veto Parcial – Texto 04 – Junho/2013.

III. Cabe destacar que as emendas a serem apresentadas ao Projeto da Lei Orçamentaria Anual (LOA) somente poderiam ser admitidas quando ***sejam compatíveis com o PPA e a LDO*** para haver compatibilidade entre as peças orçamentárias, conforme impõe o § 4º do art. 166 da Constituição Federal, além de ***possuírem indicação dos recursos suficientes para a cobertura desta***, utilizando a anulação total ou parcial de despesa anteriormente prevista (art. 166, § 3º, incisos I e II), sob pena de se tornarem ***inviáveis***.

Todavia, não são todas as despesas que podem ser objeto de emenda, pois o art. 166, § 3º, inciso II, alíneas “a” e “c”, da Carta Magna, exclui a possibilidade de anulação de dotações orçamentária ***relativas à pessoal e encargos, serviço da dívida, e transferências constitucionais para a União, os Estados e Distrito Federal***.

As emendas parlamentares, além de indicar os recursos, não poderão reduzir recursos ***que afetem as aplicações em*** Ações e Serviços Públicos em Saúde (ASPS) e Manutenção do Desenvolvimento Econômico (MDE) e nem mesmo interferir na continuidade de contratos ou convênios.

IV. Quanto a viabilidade de redução da reserva de contingência como fonte de recursos para a emenda que foi objeto de veto, convém apresentar as seguintes considerações:

A “contingência” denota-se de uma situação de risco que apresenta um grau de incerteza quanto à sua ocorrência. Assim, a existência de uma “Reserva de Contingência” no orçamento anual advém da impossibilidade de previsão do valor exato – ou mesmo da incerteza quanto à concretização – de todos os elementos que compõem o orçamento.

Sob o ponto de vista fiscal, a ocorrência dos *passivos contingentes* decorre de compromissos firmados pelo Governo em função de lei ou contrato e que dependem da ocorrência de um ou mais eventos futuros para gerar compromissos de pagamento. Tais eventos futuros não estão totalmente sob **o controle da entidade, e podem ou não ocorrer**.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, dispõe em seu artigo 5º, inciso III que a Reserva de Contingência deverá ser utilizada como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais da seguinte forma:

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar: (...)

**III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:**

**a) (VETADO)**

**b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.**

Nesse quesito, fora analisada também o exposto no Projeto de Lei que dispõe sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2020 (LDO)<sup>4</sup>, onde em seu art. 9º apresenta que a reserva de contingência poderá ser utilizada da seguinte forma:

## Seção II

### Do Equilíbrio entre Receitas e Despesas

Art. 9º Os orçamentos para o exercício de 2020 destinarão recursos para a Reserva de Contingência, **não inferiores a 1% das Receitas Correntes Líquidas previstas para o mesmo exercício**.

§ 1º Os recursos da Reserva de Contingência serão destinados ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos, obtenção de resultado primário positivo se for o caso, e também para abertura de créditos adicionais, conforme disposto na Portaria MOG nº 42/1999, art. 5º e Portaria STN nº 163/2001, art. 8º.

§ 2º Os recursos da Reserva de Contingência destinados a riscos fiscais, caso estes não se concretizem até início do mês de novembro de 2020, poderão ser utilizados por ato do Chefe do Poder Executivo Municipal para abertura

<sup>4</sup> <https://www.santanadolivramento.rs.leg.br/processo-legislativo/transparencia/orcamento-e-financas/ldo-2020-1/projeto-de-lei-ldo-2020.pdf/view>

de créditos adicionais de dotações que se tornaram insuficientes.

§ 3º Os recursos da Reserva de Contingência poderão ser utilizados a qualquer tempo, para abertura de créditos adicionais, para dotações que se tornarem insuficientes desde que respeitados os limites constantes no quadro demonstrativo de riscos fiscais.

Ao analisar o “Demonstrativo de Riscos Fiscais para o ano de 2020”, anexo do Projeto de Lei que dispõe sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2020 (LDO), constatou-se que os valores pré-definidos para os passivos contingentes e os eventos fiscais imprevistos, foram segregados para:



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTANA DO LIVRAMENTO  
LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS  
ANEXO DE RISCOS FISCAIS  
ANEXO IV  
Demonstrativo de Riscos Fiscais e Providências  
2020

(LRF, art. 4º, § 3º)

R\$ 1,00

| PASSIVOS CONTINGENTES                            |                     | PROVIDÊNCIAS                          |                     |
|--------------------------------------------------|---------------------|---------------------------------------|---------------------|
| Descrição                                        | Valor               | Descrição                             | Valor               |
| Demandas Judiciais                               | 2.000.000,00        | Utilização da Reserva de Contingência | 2.000.000,00        |
| Dívidas em Processo de Reconhecimento            | 250.000,00          | Utilização da Reserva de Contingência | 250.000,00          |
| Avais e Garantias Concedidas/Créditos Adicionais | 178.000,00          | Utilização da Reserva de Contingência | 178.000,00          |
| Assunção de Passivos                             | 0,00                |                                       | 0,00                |
| Assistências Diversas                            | 770.000,00          | Utilização da Reserva de Contingência | 770.000,00          |
| Outros Passivos Contingentes                     | 1.800.000,00        | Utilização da Reserva de Contingência | 1.800.000,00        |
| <b>SUBTOTAL</b>                                  | <b>4.998.000,00</b> | <b>SUBTOTAL</b>                       | <b>4.998.000,00</b> |

| RISCOS E EVENTOS FISCAIS IMPREVISTOS |                     | PROVIDÊNCIAS         |                     |
|--------------------------------------|---------------------|----------------------|---------------------|
| Descrição                            | Valor               | Descrição            | Valor               |
| Frustração de Arrecadação            | 1.800.000,00        | Limitação de Empenho | 1.800.000,00        |
| Restituição de Tributo a Maior       |                     |                      |                     |
| Discrepância de Projeções            |                     |                      |                     |
| Outros Riscos Fiscais                |                     |                      |                     |
| <b>SUBTOTAL</b>                      | <b>1.800.000,00</b> | <b>SUBTOTAL</b>      | <b>1.800.000,00</b> |
| <b>TOTAL</b>                         | <b>6.798.000,00</b> | <b>TOTAL</b>         | <b>6.798.000,00</b> |

FONTE: Contadonia Geral da Fazenda e Sec. Planejamento e Meio Ambiente - 31/07/2019

Observa-se que no demonstrativo mencionado acima, que foram apresentados para os passivos contingentes, a quantia de R\$ 4.998.000,00 (quatro milhões de reais). Assim seria estes os “valores” que poderiam ser reduzidos da reserva de contingência, no vínculo recursos livres para fazer frente as emendas.

O Projeto de Lei que dispõe sobre a Lei de Orçamentária Anual para 2020 (LOA)<sup>5</sup>, apresenta a seguinte previsão para a Receita Corrente Líquida (RCL) de 2020:

<sup>5</sup> <https://www.santanadolivramento.rs.leg.br/processo-legislativo/transparencia/orcamento-e-financas/loa-lei-orcamentaria-anual-2020/projeto-de-lei-loa-2020.pdf/view>



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTANA DO LIVRAMENTO  
LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

ANEXO XI

Receita Corrente Líquida (RCL) Consolidada  
2020

(LRF, art. 53, inciso I)

| ESPECIFICAÇÃO                                             | 2020<br>(R\$)             |
|-----------------------------------------------------------|---------------------------|
| <b>RECEITAS CORRENTES (I)</b>                             | <b>R\$ 306.324.163,00</b> |
| <i>Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria</i>        | <b>R\$ 42.373.152,00</b>  |
| IPTU                                                      | R\$ 9.892.592,00          |
| ISS                                                       | R\$ 6.827.827,00          |
| ITBI                                                      | R\$ 2.885.187,00          |
| IRRF                                                      | R\$ 6.398.330,00          |
| Outros Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria        | R\$ 16.369.116,00         |
| Contribuições                                             | R\$ 19.759.248,00         |
| Receita Patrimonial                                       | R\$ 10.474.142,00         |
| Rendimentos de Aplicação Financeira                       | R\$ 8.888.171,00          |
| Outras Receitas Patrimoniais                              | R\$ 607.971,00            |
| Receita Agropecuária                                      |                           |
| Receita Industrial                                        |                           |
| Receita de Serviços                                       | R\$ 22.925.995,00         |
| Transferências Correntes                                  | R\$ 200.062.161,00        |
| Cota-Parte do FPM                                         | R\$ 43.185.563,00         |
| Cota-Parte do ICMS                                        | R\$ 54.582.886,00         |
| Cota-Parte do IPVA                                        | R\$ 10.290.286,00         |
| Cota-Parte do ITR                                         | R\$ 5.598.941,00          |
| Transferências da LC 87/1986                              | R\$ 300.014,00            |
| Transferências da LC 61/1980                              | R\$ 706.048,00            |
| Transferências do FUNDEB                                  | R\$ 27.001.801,00         |
| Outras Transferências Correntes                           | R\$ 58.326.921,00         |
| Outras Receitas Correntes                                 | R\$ 10.729.465,00         |
| <b>DEDUÇÕES (II)</b>                                      | <b>R\$ 85.740.349,00</b>  |
| Contrib. do Servidor para o Plano de Previdência          | R\$ 11.890.632,00         |
| Compensação Financ. entre Regimes Previdenciários (intra) | R\$ 63.161.067,00         |
| Dedução de Receita para Formação do FUNDEB                | R\$ 20.688.660,00         |
| <b>RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (III) = (I - II)</b>          | <b>R\$ 220.583.814,00</b> |

FONTE: Sistema DBSeller, Secretaria Municipal de Planejamento - Departamento de Controle Orçamentário - 08-10-2019

Nota: A diferença apresentada em relação à RCL do anexo da LDO 2020 refere-se aos valores que estavam de forma bruta no anexo.

Tendo em vista que no art. 9º do Projeto de LDO 2020, consta que a reserva de contingência será fixada em montantes não inferiores a 1% das Receita Corrente Líquida previstas para o mesmo exercício, ou seja, a LOA 2020 não poderia então ser aprovada com a reserva de contingência em montantes inferiores a R\$ 2.205.838,14 (1% sobre R\$ 220.583.814,00).

Ao analisar o Anexo 6 – Despesa por Projeto – Atividade – Elemento - PM<sup>6</sup> do Projeto de Lei que dispõe sobre a Lei de Orçamento Anual para 2020 (LOA), constata-se que a previsão enviada pelo Poder Executivo foi de R\$ 4.998.000,00:

## ANEXO 6 - DESPESA POR PROJETO-ATIVIDADE - ELEMENTO - PM

|                                                                  |              |
|------------------------------------------------------------------|--------------|
| 0000 RESERVA DE CONTINGÊNCIAS                                    | 4.998.000,00 |
| 0.9.9.9.99.00.00.00 (R) RESERVA DE CONTINGENC. E RESERVA DO RPPS | 4.998.000,00 |

<sup>6</sup> <https://www.santanadolivramento.rs.leg.br/processo-legislativo/transparencia/orcamento-e-financas/loa-lei-orcamentaria-anual-2020/ii-anexos-orcamentarios-1-2-6-7-8-9/anexo-6-despesa-por-projeto-atividade-elemento-pm-pdf.pdf/view>



Constata-se que a emenda em discussão diminui o montante de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) da reserva, deixando assim um saldo de dotação de R\$ 2.792.161,86 (dois milhões, setecentos e noventa e dois mil, cento e sessenta e um reais e oitenta e seis centavos), sendo este montante, portanto, superior ao 1% da Receita Corrente Líquida prevista para 2020.

Desta forma, sob esta ótica, a emenda que foi objeto de veto não possuía nenhuma inviabilidade técnica de tramitação e aprovação, pois não reduziu a reserva de contingência em montante que deixa-se esta em desacordo com o determina pela Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Bem como pelas normas constitucionais só não podem ser objeto de emenda aquelas despesas **relativas à pessoal e encargos, serviço da dívida, e transferências constitucionais para a União, os Estados e Distrito Federal**, nos termos do art. 166, § 3º, inciso II, alíneas "a" e "c", da Carta Magna. Portanto em nenhum momento a norma constitucional apresenta óbice quanto a vedação da redução de recursos da reserva de contingência como fonte de recursos para emendas parlamentares.

V. Portanto, o Prefeito não tem como vetar as Emendas, pois esta não existem mais, já fazendo parte da redação final do Projeto da Lei Orçamentária Anual (PLOA) para 2020, neste caso o Prefeito poderia vetar todo o projeto ou vetar parcialmente, mas indicando qual artigo, parágrafo, inciso, alínea, funcional programática, crédito orçamentário que ele está vetando.

No que se refere à análise da Emenda que dispõe o item "3" do veto, o qual fora questionado, opina-se pela **viabilidade técnica** desta, tendo em vista que esta não fere nenhum normativo constitucional, bem como atende ao montante mínimo de 1% da Receita Corrente Líquida prevista para 2020 destinados a reserva de contingência nos termos do art. 9º do Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) mencionado nesta Orientação.

O IGAM permanece à disposição.

**Adriana de Lourdes Barbosa Fantinel Richato**  
**Contadora, CRC/RS 084.186/O-7**  
Consultora Contábil do IGAM