

EXPEDIENTE

ESTADO DE RONDÔNIA
Assembleia Legislativa Presidente

01 AGO 2012

022/12

MENSAGEM N.170



Veto Parcial nº 068/12

Recebido, Autua-se e inclua em pauta.

01 AGO 2012

1º Secretário

GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA
GOVERNADORIA



EXCELENTÍSSIMOS SENHORES MEMBROS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA:

Com amparo no artigo 42; § 1º, da Constituição do Estado, impõe-me o dever de informar a Vossas Excelências, que vetei parcialmente o Projeto de Lei de iniciativa dessa Augusta Assembleia Legislativa, que “Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2013” (sic), encaminhado a este Executivo com a Mensagem n. 186/2012-ALE, de 27 de junho de 2012.

Senhores Deputados, destaca-se, inicialmente, que, cabe à Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, como instrumento intermediário de Planejamento e Orçamento dispor *ex-ante*, os preceitos que balizarão a Elaboração e Execução da Lei Orçamentária Anual – LOA, na qual são definidas as Receitas e as Despesas para o exercício seguinte, considerando, ademais, um arcabouço legal que obriga os gestores atenderem aos princípios e normas pertinentes à matéria em espécie.

O artigo 47 do Projeto de Lei em questão está definindo despesas a serem enfrentadas com recursos do Poder Executivo, despesas essas indicadas como de execução pelo Poder Legislativo, com Valor Globalizado, Objetivos, Metas e Fonte de Recurso indefinidos, impondo, ademais, afetação de receita e vinculando despesa sem comprometimento com um programa de governo, não guardando nenhuma correlação com o Plano Plurianual, motivo por que estabelece uma relação temerosa com as normas de finanças públicas, voltadas para a responsabilidade fiscal e a Constituição Federal, sendo as emendas parlamentares sujeitas a restrições de diversas ordens.

É mister aduzir que o comando legal do artigo 166, § 3º da Constituição Federal estabelece as regras fundamentais para a aprovação de emendas parlamentares aos projetos de lei orçamentária, entre elas aquelas que não podem acarretar aumento na despesa total do orçamento, a menos que sejam identificados erros ou omissões nas receitas, devidamente comprovados, sendo ainda obrigatória a indicação dos recursos a serem cancelados de outra programação, já que normalmente as emendas provocam a inserção ou o aumento de uma dotação orçamentária, como no caso em epígrafe e, por fim, não podem ser objeto de cancelamento as despesas com pessoal, benefícios previdenciários, juros, transferências constitucionais e amortização de dívida.

Verificou-se, também, que não consta a origem dos recursos para custear as despesas geradas com as emendas propostas, carecendo de planejamento orçamentário, bem como em quais programas e/ou atividades poderão ser aplicados esses recursos.

Vale dizer que a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 165, § 2º definiu que a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) compreenderá:

- Metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente;

SECRETARIA LEGISLATIVA

RECEBIDO

19 JUL. 2012

W. Menezes
Servidor (nome legível)

- Orientará a elaboração da LOA;



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA GOVERNADORIA

- LDO disporá sobre as alterações na legislação tributária; e
- Estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Por sua vez, a Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2.000 (LRF), em seu artigo 4º dispõe que a LDO também disporá sobre:

- Equilíbrio entre Receitas e Despesas;
- Critérios e formas de limitação de empenho;
- Norma relativa ao controle de custo e avaliação de resultados;
- Condições e exigências para transferências de recursos;
- Conterá os Anexos metas e riscos fiscais.

Verifica-se, portanto, que a LDO impõe compromissos e definições macro (diretrizes), priorizando o que fazer em relação a quanto gastar, da mesma forma que busca compromisso com a qualidade do gasto ante a quantidade de recursos a ser disponibilizado, para ao final buscar o Resultado, a Responsabilidade e o Equilíbrio fiscal.

Esses preceitos teleológicos estão estatuídos no comando legal do artigo 37, caput, da Constituição Federal de 1988, os quais são pautados no interesse público à luz da razoabilidade, discricionariedade e proporcionalidade, norteando assim a probidade administrativa.

Em situação de equilíbrio fiscal, o valor total das despesas é igual ao valor total das receitas e, só terá afetação de despesa com o comprometimento de uma receita do mesmo valor.

Outros pressupostos não considerados quando da proposição do artigo 47 do aludido Projeto de Lei para o exercício de 2013 em análise remontam ao princípio da especificação constante no artigo 4º, § 4º da LRF, o qual veda a consignação na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada; princípio da não-afetação de receitas insculpido no artigo 167, inciso IV, da Constituição Federal, o qual disciplina que nenhuma parcela da receita geral poderá ser reservada ou comprometida para atender a certos e determinados gastos; princípio da clareza, os quais ensinam que o gasto público deve ser apresentado de forma em linguagem clara e compreensível a todo cidadão; e princípio da exatidão, que observa as questões técnicas e éticas relacionadas com a necessidade de preocupação com a realidade e efetiva capacidade na alocação de recursos do setor público.

A destinação de recursos orçamentários é matéria da Lei Orçamentária Anual, conforme se depreende da leitura do artigo 4º da Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, do artigo 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal e do inciso I do § 5º do artigo 165 da Constituição Federal.

Insta salientar que após a aprovação do Orçamento pela Assembleia Legislativa, o Executivo gasta o que restar autorizado pela Lei Orçamentária. Em outros termos, apenas a Lei Orçamentária pode



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA GOVERNADORIA

autorizar a realização de despesa. Todavia, na hipótese em comento, a previsão de despesa na LDO é inócuia e contrária à legislação em vigor.

A previsão de uma despesa que não consta da Lei Orçamentária Anual, mas sim, em outra norma, impediria verificar o disposto no inciso II do artigo 167 da Constituição Federal e os incisos I e II do artigo 16 da LRF.

Ressalte-se que matéria própria de LDO dispõe sobre as normas a que a LOA deve se submeter, como o disposto no artigo 4º da LRF. Vale destacar, ainda, que conforme o artigo 15 da LRF a geração de despesas ou assunção de obrigação que não atendam ao disposto nos artigos 16 e 17 serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público. Conclui-se, portanto, que a previsão na LDO de matéria própria da LOA não tem amparo na Legislação Pátria, razão pela qual se propõe veto por contrariedade a legislação basiladora da matéria e ao interesse público.

A LDO não define as receitas para o exercício e por consequência não deve definir despesas, nem vincular receita, não pode considerar como diretriz uma indicação subjetiva de reserva de valores, sem objetivos e meta considerada, principalmente quando o Estado, o País e o Mundo passam por uma crise com consequências de difícil dimensionamento, na qual os menos favorecidos que dependem da responsabilidade dos gestores públicos naquilo que se relacionar com educação, saúde, segurança e transporte, ou seja, os direitos sociais estampados nos artigos 6º e seguintes da Constituição Federal.

Por outro viés, a Procuradoria Geral do Estado – PGE ajuizou a ADIN de n. 4663, na qual consta decisão liminar em favor do Executivo Estadual, *in verbis*:

“[...] Ex positis, considerando a iminência dos efeitos da Lei impugnada, diante da impossibilidade de apreciação imediata do feito pelo colegiado, e com fulcro no artigo 21, incisos IV e V, do RISTF e no artigo 5º, § 1º, da Lei nº 9.882/99, por aplicação analógica (MC na ADIn nº 4.465, Rel. Min. Marco Aurélio; e MC na ADIn nº 4.598, Rel. Min. Luiz Fux), defiro parcialmente a medida cautelar pleiteada de modo a suspender, ad referendum do Plenário, a eficácia do inc. XVII do art. 3º e do parágrafo único do art. 22 da Lei nº 2.507/11 do Estado de Rondônia até o julgamento definitivo da presente ação direta de inconstitucionalidade. (ADIN 4663/2011. Rel. Min. Luiz Fux 15/12/2011) [...]”

Decisão: Após o voto do Senhor Ministro Luiz Fux (Relator), que referendava a cautelar, e o voto do Senhor Ministro Marco Aurélio, que a referendava com interpretação conforme, pediu vista dos autos o Senhor Ministro Dias Toffoli. Ausentes, justificadamente, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa e, neste julgamento, o Senhor Ministro Ricardo Lewandowski. Presidência do Senhor Ministro Cezar Peluso. Plenário, 07.03.2012.

Na mesma linha segue a ADIN n. 4743, na qual se discute a inconstitucionalidade dos dispositivos da Constituição Estadual que determinam a execução de Emendas Parlamentares, *in verbis*:

“Alega o autor que o dispositivo da Constituição Estadual, ao impor a execução obrigatória das normas da lei orçamentária anual decorrentes de emendas [sic] parlamentares, teria incorrido em violação ao princípio constitucional da Separação de Poderes (CF, art. 2º), frustrando a atividade do Poder Executivo na função precípua de implementar as políticas públicas através dos respectivos investimentos públicos, que, assim, ficaria refém do Poder Legislativo no que tange a execução orçamentária, cabendo a ele, nos termos do art. 165, § 3º,



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA GOVERNADORIA

da Constituição, o dever de publicar relatório resumido da execução orçamentária após o encerramento de cada bimestre, o que evidencia a sua função de executor do orçamento.

A controvérsia suscitada na presente demanda guarda especial conexão com o tema apreciado na ADIn-MC nº 4.663/RO, de minha relatoria, cujo julgamento colegiado iniciou-se no Plenário desta Corte em 07 de março de 2012, ao ensejo do referendo à medida cautelar parcialmente deferida em sede de decisão monocrática, pendendo desde então pedido de vista formulado pelo Min. Dias Toffoli. a liminar.”

Por fim, em virtude da decisão prolatada pelo eminentíssimo Ministro do Supremo Tribunal Federal Luiz Fux, em sede de Medida Cautelar na ADI n. 4663 MC/RO, em 15/12/2011, que suspendeu, *ad referendum* do Pleno a eficácia do inciso XVIII, do artigo 3º e do parágrafo único do artigo 22, da Lei 2.507/2011(LDO/2012), bem como a ADIN 4743, que se discute a constitucionalidade do art. 136-A da Constituição Estadual, que está no aguardo da decisão do STF, porém seguindo o mesmo norte, voto do artigo 47 do Autógrafo da LDO/2013, para apreciar a conveniência e oportunidade de disponibilizar valores no orçamento do Estado para cobrir despesas com Emenda Parlamentares no momento apropriado, ou seja, quando da elaboração da LOA/2012.

Em síntese, o aludido artigo 47, o qual se obstina vetar pela presente mensagem, estabelece despesas a serem enfrentadas pelo Executivo e deve aqui, mais uma vez, ficar registrado que o Poder Legislativo Estadual, ao emendar o Projeto de Lei das Diretrizes Orçamentárias fragiliza a harmonia entre os Poderes Políticos, ao Princípio da Impessoalidade, quando inclui dispositivo que confere metas e prioridades da Administração Pública, nos termos do artigo 165, §§ 1º e 2º da Constituição Federal, garantindo a aplicação de recursos sem que tal previsão tenha tido como suporte a iniciativa do Executivo.

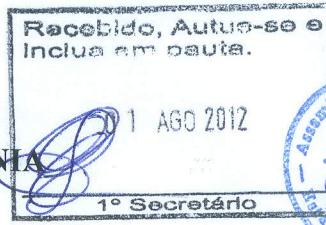
Tal postura prejudica a atuação do Executivo, que é quem detém a competência e conhece as necessárias Políticas Públicas a serem empreendidas e lavadas a termo, a bem da sociedade.

Ante o exposto, e analisando o texto do Projeto de Lei contestado, outra medida não cabe a esta Digna Casa Legislativa, senão reconhecer que a alteração realizada deve ser afastada, por todos os motivos supra indicados.

Certo de ser honrado com a elevada compreensão de Vossas Excelências e, consequentemente, com a pronta aprovação do mencionado voto parcial, antecipo sinceros agradecimentos pelo imprescindível apoio, subscrevendo-me com especial estima e consideração.



CONFÚCIO AIRES MOURA
Governador



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA
GOVERNADORIA

MENSAGEM N. 172 , DE 26 DE JULHO DE 2012.

EXCELENTÍSSIMOS SENHORES MEMBROS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA:

Com atenciosos cumprimentos, venho a essa Colenda Casa das Leis, em vista da cooperação entre os Três Poderes que compõem o Estado de Rondônia e da eficiência que deve permear todos os atos da Administração Pública, declarar e retificar erro material constatado na Mensagem n. 170, de 18 de julho de 2012, Publicada no Diário Oficial n. 2017 de 18 de julho de 2012 e republicada no Diário Oficial n. 2019 de 20 de julho de 2012, cujo teor se destinou a vetar parcialmente o Projeto de Lei que “Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2013” (sic), encaminhado a este Executivo com a Mensagem n. 186/2012-ALE, de 27 de junho de 2012.

Desse modo, urge destacar que no primeiro parágrafo do aludido texto, consta a expressão “Projeto de Lei de iniciativa dessa Augusta Assembleia Legislativa”, quando, em verdade, o mencionado Projeto de Lei é de competência privativa do Governador do Estado, conforme disposição expressa do artigo 65, inciso XIII da Constituição Estadual.

Art. 65 Compete privativamente ao Governador do Estado:

[...]

XIII – enviar à Assembleia Legislativa o plano plurianual de investimentos, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstas nesta Constituição;

Embora o equívoco represente ínfimo embaraço à finalidade da Mensagem de Veto Parcial, o qual em nada modificará as razões aduzidas, certo é que o esclarecimento se mostra útil e eficaz ao interesse público, uma vez que é modo de exteriorizar a primazia e o respeito que este Executivo rende à Colenda Assembleia Legislativa.

Certo de ser honrado com a elevada compreensão de Vossas Excelências, antecipo agradecimentos pelo pronto atendimento, e renovo os votos de estima e consideração.

CONFÚCIO AIRES MOURA
Governador

