



ESTADO DO PIAUÍ
Prefeitura Municipal de Teresina
GABINETE DO PREFEITO

Ofício nº 025/2022

Teresina, 7 de dezembro de 2022.

Senhor Presidente,

Levo ao conhecimento de Vossa Excelência que, nos termos do § 2º, do art. 56, da Lei Orgânica do Município, decidi vetar, apenas, o item 2.1 e o seu subitem, e o item 2.2 e seus subitens (Secretaria Municipal de Governo, Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Esportes e Lazer, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Turismo, Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Políticas Integradas, Secretaria Municipal da Juventude, Superintendência de Desenvolvimento Rural, Superintendência Municipal de Transportes e Trânsito, Empresa Teresinense de Desenvolvimento Urbano, Fundação Municipal de Saúde, Superintendência de Ações Administrativas Descentralizadas - Sudeste, Secretaria Municipal de Economia Solidária de Teresina, Secretaria Municipal de Produção Agropecuária, Secretaria Municipal de Comunicação Social), do Projeto de Lei que “*Estima a receita e fixa despesa do Município de Teresina, para o exercício financeiro de 2023*”.

RAZÕES DO VETO

A Constituição de 1988 determina que, anualmente, seja elaborada pelos Municípios, Estados e União, a proposta de orçamento público do ano seguinte, ou Lei Orçamentária Anual - LOA, prevendo os recursos que devem entrar e sair dos cofres públicos (estimativa de receita e fixação de despesa).

Cabe à referida Lei Orçamentária Anual - LOA o importante papel de estimar a receita e a despesa que a administração pública está autorizada a realizar em um determinado exercício (gestão). Como instrumento de execução do planejamento do governo, a LOA deve ser compatível com a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e com o Plano Plurianual - PPA aprovado para o período.

Após o envio do Projeto de Lei à Câmara Municipal, os parlamentares apreciam a proposta, acrescentando, suprimindo ou modificando itens na programação proposta pelo Poder Executivo, a partir da proposição de emendas ao PLOA, que são apresentadas na Comissão Temática de Orçamento e Finanças Públicas.

Dentro dessa perspectiva, durante a tramitação do Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA, a Câmara Municipal de Teresina - CMT apresentou e aprovou 3 (três) emendas modificativas, a saber:

A Sua Excelência o Senhor
Ver. JEOVÁ BARBOSA DE CARVALHO ALENCAR
Presidente da Câmara Municipal de Teresina
N/CAPITAL



ESTADO DO PIAUÍ

Prefeitura Municipal de Teresina

GABINETE DO PREFEITO

- A Emenda nº 01 consiste, basicamente, no remanejamento de recursos de 4 estruturas administrativas (Secretaria Municipal de Governo - SEMGOV/R\$ 10.555.000,00, Empresa Teresinense de Serviços Urbanos - ETURB/R\$ 80.000.000,00, Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Políticas Integradas - SEMCASPI/R\$ 32.366.000,00 e Secretaria Municipal de Comunicação Social – SEMCOM/R\$ 12.181.000,00) para outros órgãos e entidades da Administração.
- Emenda nº 02, que versou sobre uma alteração no valor do orçamento destinado ao Poder Legislativo.
- Emenda nº 03, que diminuiu de 35 para 10% o limite previamente autorizado para suplementação.

Ocorre, no entanto, que todo esse processo e procedimentos relativos ao Orçamento Público, inclusive no que diz respeito às emendas que podem ser apresentadas pelo Poder Legislativo, estão devidamente regulamentados por diversos instrumentos normativos, tais como a própria Constituição Federal de 1988 (arts. 165 e seguintes), Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Orgânica do Município de Teresina (arts. 152 e seguintes), dentre outros.

Nesse sentido, o poder de emendar o orçamento não é absoluto, submete-se, assim como ocorre em diversos aspectos da nossa República Federativa, ao sistema de freios e contrapesos, que busca, em síntese, a harmonia e mútua fiscalização entre os poderes constituídos.

Dessa forma, não se pode deixar de mencionar o que prevê a Lei Orgânica do Município – *seguindo o que dispõe a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988* –, no art. 152, § 3º, abaixo transcrito:

“Art. 152. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais suplementares e especiais serão apreciados pela Câmara Municipal, na forma do Regimento Interno.

(...)

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual e aos projetos que o modifiquem somente poderão ser aprovadas, caso:

I - sejam compatíveis com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) (Revogado)”



ESTADO DO PIAUÍ

Prefeitura Municipal de Teresina

GABINETE DO PREFEITO

Assim, conforme a legislação acima transcrita, o processo de emenda parlamentar ao Projeto de Lei Orçamentária Anual deve observar restrições quanto às despesas que estão sendo alvo de alterações, não podendo recair sobre aquelas fixadas a título de gastos com pessoal e seus encargos, nem tampouco sobre os serviços da dívida.

Tais despesas podem ser facilmente identificadas com base na classificação quanto ao Grupo de Natureza da Despesa – GND, pelos códigos “1 – Pessoal e Encargos Sociais”, “2 – Juros e Encargos da Dívida” e “6 – Amortização da Dívida”. Diante disso, as despesas sobre as quais poderiam recair as modificações constantes da Emenda Modificativa nº 01/2022 são somente aquelas cujo GND é marcado pelos códigos “3 – Outras Despesas Correntes”, “4 – Investimentos” e “5 – Inversões Financeiras”.

Passemos à análise, órgão por órgão, dos valores remanejados, com base na classificação do GND, a fim de verificar o cumprimento do que dispõe a Constituição Federal de 1988 e a Lei Orgânica do Município:

Alteração 01:

Refere-se a uma anulação orçamentária de R\$ 10.555.000,00 da Secretaria Municipal de Governo - SEMGOV e posterior remanejamento para a Fundação Municipal de Saúde - FMS.

O PLOA 2023 da SEMGOV foi definido no valor total de R\$ 33.424.000,00, sendo que, a título de despesa com pessoal, está consignado o total de R\$ 27.833.000,00. Não há despesas na Secretaria Municipal de Governo - SEMGOV classificadas como juros e encargos da dívida, dado que estas estão concentradas no âmbito da Secretaria Municipal de Finanças – SEMF.

Portanto, resta claro que não há, em atendimento à Lei Orgânica do Município, art. 152, § 3º, o montante de R\$ 10.555.000,00 (dez milhões, quinhentos e cinquenta e cinco mil reais) livres para remanejamento em qualquer órgão ou entidade da Administração Pública Municipal.

Cumprе ressaltar que a diferença entre o valor consignado, pela PLOA 2023, para a SEMGOV e o valor atribuído a título de despesa com pessoal da referida secretaria, resulta em um saldo de R\$ 5.591.000,00 (cinco milhões, quinhentos e noventa e um mil reais), que abrangem despesas com 3 – Outras Despesas Correntes (gastos com terceirizados, despesas com água, energia, internet etc.) e 4 – Investimentos, necessários à manutenção das atividades diárias da Secretaria (sem os quais não restariam condições orçamentárias para atender suas despesas elementares como as citadas acima).

O GND 4 ainda comporta despesas do Programa de Emendas Parlamentares – EP, definidas pelos Vereadores, em obediência ao que define a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2023. **Logo, entende-se que o valor fixado de EP não pode ser também atingido por eventual emenda modificativa.**



ESTADO DO PIAUÍ

Prefeitura Municipal de Teresina

GABINETE DO PREFEITO

Alteração 02:

Trata-se, aqui, de uma anulação de R\$ 80.000.000,00 (oitenta milhões de reais) da Empresa Teresinense de Desenvolvimento Urbanos - ETURB para a Superintendência Municipal de Transportes e Trânsito - STRANS.

O PLOA 2023 da ETURB foi definido em R\$ 167.475.000,00 (cento e sessenta e sete milhões, quatrocentos e setenta e cinco mil reais), sendo que, a título de despesa com pessoal, está consignado o total de R\$ 33.554.000,00. As demais despesas são 3 – Outras Despesas Correntes e 4 – Investimentos, compreendendo, inclusive, despesas categorizadas como Emenda Parlamentar (R\$ 890.000,00) e Orçamento Popular (R\$ 8.265.000,00). **O entendimento é que não se podem remanejar, em sede de emenda modificativa, tais despesas, uma vez que contrariaria, diretamente, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO 2023.**

Ademais, existem despesas, no âmbito da ETURB, com fonte de recurso atrelada a operações de crédito, cuja finalidade é pavimentação asfáltica. Não há, a princípio, óbice ao remanejamento do recurso, desde que sejam observadas as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, no tocante à vedação do financiamento de despesas correntes com recursos oriundos de operação de crédito.

Por fim, em razão do remanejamento de atribuições da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação – SEMDUH, em especial a iluminação pública (Lei Complementar Municipal nº 5.784, de 18 de agosto de 2022), alocou-se despesas com fonte oriunda da arrecadação da Contribuição de Serviço de Iluminação Pública - COSIP, cujo montante para 2023 é de R\$ 72.773.000,00. Sobre tal recurso, cumpre frisar o que dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal, no parágrafo único do art. 8º:

“Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentária e observada o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.” (grifo nosso)

Logo, a partir do dispositivo acima, as dotações fixadas na ETURB, marcadas pela fonte de recurso da COSIP, não podem ser alvo de remanejamento para eventual execução de despesas de outra natureza que não aquela vinculada a sua finalidade. **Dessa forma, resta evidente que não há margem para anulação e remanejamento para outros órgãos/entidades no valor de R\$ 80.000.000,00 (oitenta milhões).**



ESTADO DO PIAUÍ

Prefeitura Municipal de Teresina

GABINETE DO PREFEITO

Alteração 03:

Versa sobre uma anulação de R\$ 32.366.000,00 (trinta e dois milhões, trezentos e sessenta e seis mil reais) da Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Políticas Integradas - SEMCASPI para os seguintes órgãos: Secretaria Municipal de Educação - SEMEC (R\$ 23.366.000,00), Secretaria Municipal de Esportes e Lazer - SEMEL (R\$ 1.000.000,00), Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Turismo - SEMDEC (R\$ 3.000.000,00), Secretaria Municipal da Juventude - SEMJUV (R\$ 2.000.000,00) e Secretaria Municipal de Economia Solidária de Teresina - SEMEST (R\$ 3.000.000,00).

O PLOA 2023 da SEMCASPI foi definido em R\$ 99.446.000,00 (noventa e nove milhões, quatrocentos e quarenta e seis mil reais), sendo que, a título de despesa com pessoal, está consignado o total de R\$ 25.439.000,00 (vinte e cinco milhões, quatrocentos e trinta e nove mil reais). As demais despesas são 3 – Outras Despesas Correntes e 4 – Investimentos, compreendendo, inclusive, despesas categorizadas como Emenda Parlamentar (R\$ 1.234.000,00). **O entendimento é que não se podem remanejar, em sede de emenda modificativa, tais despesas, uma vez que contrariaria, diretamente, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO 2023.**

Outrossim, existem na SEMCASPI recursos de fonte vinculada (R\$ 15.300.000,00) – em sua maior parte transferências de programas federais –, que não podem, por óbvio, ser desvirtuados, visto que possuem finalidade específica, não podendo ser, portanto, alvo de anulação para emendar o orçamento de outro órgão ou ente municipal.

Insta asseverar que a diferença entre o orçamento total da unidade administrativa, fixado no PLOA, e os recursos impossibilitados de serem remanejados somam R\$ 41.973.000,00 (quarenta e um milhões, novecentos e setenta e três mil reais), ficando, teoricamente, livre para remanejamento o saldo de R\$ 57.473.000,00 (cinquenta e sete milhões, quatrocentos e setenta e três mil reais).

Ocorre, entretanto, que o referido valor está atribuído a despesas inerentes à atividade finalística do órgão, que é deveras exigida quanto aos serviços públicos prestados, compreendendo a política assistencial de todo o Município, através de equipamentos públicos a exemplo dos Centros de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS, Centros de Referência de Assistência Social - CRAS e demais unidades de prestação de serviços de assistência.

Portanto, reduzir o montante ora fixado é temerário, pois estar-se-á diante de uma redução na política assistencial, dado que a previsão de recursos oriundo de transferências federais é diminuta (o PLOA Federal para 2023 aponta uma redução de até 95% dos repasses do SUAS em relação à LOA 2022, conforme Nota Técnica Conjunta nº 5/2022, elaborada pelas Consultorias de Orçamento do Senado Federal e da Câmara dos Deputados) e impõe um maior esforço do governo local para manutenção de atividades.



ESTADO DO PIAUÍ

Prefeitura Municipal de Teresina

GABINETE DO PREFEITO

Destarte, não há óbice legal para que o recurso de R\$ 32.366.000,00 (trinta e dois milhões, trezentos e sessenta e seis mil reais) seja remanejado conforme aduz a Emenda Modificativa nº 01/2022. Há, no entanto, conforme alertado, um risco quanto à manutenção da prestação de serviços assistenciais no âmbito do Município de Teresina no ano de 2023, razão pela qual o veto a tal alteração é medida que se impõe.

Alteração 04:

Trata-se, aqui, de uma anulação de R\$ 12.181.000,00 (doze milhões, cento e oitenta e um mil reais) da Secretaria Municipal de Comunicação Social - SEMCOM para os seguintes órgãos: Superintendência de Desenvolvimento Rural - SDR (R\$ 2.923.000,00), Secretaria Municipal de Produção Agropecuária - SEMP (R\$ 2.851.000,00) e Superintendência de Ações Administrativas Descentralizadas - SAAD/Sudeste (R\$ 6.407.000,00).

O valor global definido, pelo PLOA 2023, para a SEMCOM foi de R\$ 25.159.000,00 (vinte e cinco milhões, cento e cinquenta e nove mil reais), sendo que, a título de despesa com pessoal, está consignado o total de R\$ 1.615.000,00 (um milhão, seiscentos e quinze mil reais). As demais despesas são 3 – Outras Despesas Correntes e 4 – Investimentos, o que totalizam R\$ 23.544.000,00 (vinte e três milhões, quinhentos e quarenta e quatro mil reais).

Cumprе ressaltar que à SEMCOM, dentre outras atividades exercidas, cabe executar o contrato de comunicação de toda a Prefeitura Municipal de Teresina, o que explica o alto gasto com tal despesa para 2023, conforme definido pela equipe da referida Secretaria, de acordo com as demandas planejadas e determinadas pela Gestão Municipal.

Analisando do ponto de vista legal, não há impedimento para que seja feito o remanejamento, conforme determinado pelos Parlamentares, todavia, tal mudança acarretará em prejuízo à execução das despesas referentes às publicidades, no âmbito do Município, inviabilizando, em alguns casos, a veiculação de campanhas publicitárias importantes, como a de vacinação, por exemplo.

Emenda Modificativa nº 02:

A referida Emenda Modificativa visa ampliar o total do orçamento da Câmara Municipal de Teresina - CMT, o qual consta, no PLOA 2023, com o valor de R\$ 104.778.000,00 (cento e quatro milhões, setecentos e setenta e oito mil reais) para o valor de R\$ 111.326.419,38 (cento e onze milhões, trezentos e vinte e seis mil, quatrocentos e dezenove reais e trinta e oito centavos).

Acerca da alteração proposta, cabe ressaltar que o cálculo referente ao duodécimo atribuído à CMT segue metodologia fixada na Constituição Federal de 1988, especificamente no art. 29-A, IV, que limita a 4,5% sobre o somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º, do art. 153 (Imposto sobre Operações Financeiras ligadas ao ouro – “IOF-Ouro”) e nos arts. 158 (Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF, Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR, Cota-parte do Imposto sobre a Propriedade de Veículo Automotor – IPVA, Cota-parte do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de



ESTADO DO PIAUÍ

Prefeitura Municipal de Teresina

GABINETE DO PREFEITO

Mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS) e 159 (Fundo de Participação dos Municípios – FPM e Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE) efetivamente realizada no exercício anterior.

Como o cálculo dos 4,5% sobre o somatório da receita tributária e das transferências constitucionais é feito com base no exercício anterior ao que se pretende fixar, o que, no presente caso, seria o ano de 2023, esse valor é fixado tomando-se como parâmetro um valor estimado que leva em consideração a data de envio do PLOA no ano de 2022.

Como a votação do PLOA normalmente só ocorre mais de 60 dias após o envio do PLOA, pelo Poder Executivo, pode ocorrer uma diferença entre o valor estimado no mês de setembro e o valor estimado no mês de novembro. O fato é que independentemente dessa diferença, o valor que será repassado, ao Poder Legislativo, é um percentual que incidirá sobre as receitas já elencas em todo o ano de 2022.

Dessa forma, a questão do valor fixado, pelo Poder Executivo, ou do apontado, pelo Poder Legislativo, não definirá o valor que realmente será repassado, haja vista que o valor depende da receita, ou seja, não é um número fixo, imutável. A grande celeuma, no que se refere a essa alteração, é que ao definir um novo valor, como se trata de um percentual que incide na receita 2022, é como se houvesse uma alteração no valor total do orçamento, arrogando, o Poder Legislativo, para si, a competência exclusiva do Poder Executivo de estimar a receita orçamentária para o ano de 2023, o que contraria os arts. 165 e seguintes, da Constituição Federal 1988.

Ora, da forma como consta, há evidente desrespeito ao princípio orçamentário do equilíbrio, que determina que o orçamento, na sua elaboração, deve fixar despesas e prever receitas em patamar equivalente. O PLOA 2023 foi enviado com receitas e despesas totalizando R\$ 4.589.743.000,00. Com a Emenda Modificativa nº 02/2022, as receitas permanecem no mesmo patamar, mas as despesas alçam ao valor de R\$ 4.596.291.419,38, logo, R\$ 6.548.419,38 superior.

Outra interpretação possível, para o presente caso, é de que não sendo a hipótese de uma alteração no valor global do orçamento, é que todo incremento de receita, em qualquer órgão/entidade ou mesmo na Câmara, deve estar acompanhada de correspondente anulação em outra(s) dotação(ões), conforme o disposto na Lei Orgânica do Município de Teresina, art. 152, § 3º, II, o que não ocorreu nesta ocasião.

É oportuno citar que, inicialmente, fora enviado à CMT um valor de teto orçamentário cujo valor era de R\$ 98.824.000,00 (noventa e oito milhões, oitocentos e vinte e quatro mil reais). Acontece que, após reanálises pela equipe da SEMPLAN e tomando como base a própria sugestão feita pela CMT, foi acatada a indicação constante do Ofício Nº 092/2022 GP-CMT, que trata do valor de R\$ 104.778.000,00 (cento e quatro milhões, setecentos e setenta e oito mil reais).

Diante do exposto, não se vê viabilidade técnica, nem tampouco jurídica para a manutenção da referida Emenda Modificativa ao PLOA 2023.



ESTADO DO PIAUÍ

Prefeitura Municipal de Teresina

GABINETE DO PREFEITO

No que se refere à **Emenda Modificativa nº 03**, está totalmente em conformidade com os ditames constitucionais e legais que regem o orçamento, razão pela qual o Poder Executivo não apresentará veto a essa matéria.

Ante a fundamentação acima aduzida estas, Senhoras Vereadoras e Senhores Vereadores, são as razões e os fundamentos que levam a vetar, apenas, o item 2.1 e o seu subitem, e o item 2.2 e seus subitens (Secretaria Municipal de Governo, Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Esportes e Lazer, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Turismo, Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Políticas Integradas, Secretaria Municipal da Juventude, Superintendência de Desenvolvimento Rural, Superintendência Municipal de Transportes e Trânsito, Empresa Teresinense de Desenvolvimento Urbano, Fundação Municipal de Saúde, Superintendência de Ações Administrativas Descentralizadas - Sudeste, Secretaria Municipal de Economia Solidária de Teresina, Secretaria Municipal de Produção Agropecuária, Secretaria Municipal de Comunicação Social), do Projeto em referência, e, embasado nestas ponderações e no zelo pelo ordenamento, submeto as razões do veto á elevada apreciação dessa Câmara municipal.


JOSÉ PESSOA LEAL
Prefeito de Teresina