



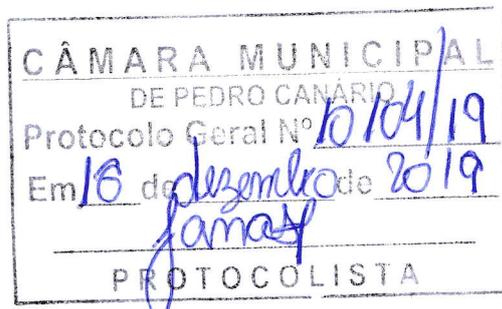
PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDRO CANÁRIO
Estado do Espírito Santo
SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO



OF./SEMGOV/PMPC - Nº 518/2019.

Pedro Canário, 16 de dezembro de 2019.

A sua Excelência,
GILENO GOMES DA SILVA
Presidente da Câmara Municipal



**ASSUNTO: COMUNICA VETO TOTAL AO AUTÓGRAFO
Nº 362/2019 -**

Prezado Senhor,

Através do presente, cumpre-me comunicar que, na forma do artigo 50, § 2º da Lei Orgânica Municipal, **VETEI TOTALMENTE**, por *inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público*, o autógrafo nº **362/2019**, que apreciou o Projeto de Lei de origem do Poder Executivo Municipal e que versa sobre a **LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL** para o **exercício financeiro de 2020** deste Município.

Em anexo, encontram-se as Razões e Justificativas de fato e direito do Veto, na forma da Lei Orgânica Municipal.

Na oportunidade, renovos os votos de consideração e estima.


BRUNO TEOFILO ARAUJO
Prefeito Municipal



RAZÕES DO VETO

1. Do Projeto de Lei:

O Projeto de Lei foi encaminhado ao Poder Legislativo solicitando a apreciação e aprovação da Lei Orçamentaria Anual – LOA, referente ao **exercício financeiro de 2020**, deste Município.

Em análise, esta Casa de Leis entendeu por aprovar o projeto de lei com emenda em seu texto, modificando-os substancialmente suprimindo o verdadeiro sentido do permissivo legal.

Não se trata, apenas, de emenda ao projeto orçamentário original. Com a redação dada por esta Casa, foram suprimidos dispositivos necessários para a execução do próprio orçamento Municipal, o que poderá inviabilizar o uso da máquina administrativa vindo a paralisar importantes e essenciais serviços prestados a comunidade.

Convém registrar que a suplementação e remanejamento de dotações orçamentárias são mecanismos legais e previstos na Legislação de regência (lei 4.320/64), e são comuns na rotina contábil de todo ente público.

É fato que no que se concebe a conveniência do percentual de dotação a ser autorizada, esta é da Casa Legislativa que utiliza de tal instrumento para exercer o seu múnus de fiscal do Poder Executivo. Quanto a tal não se discute!

Todavia, ao suprimir *in tontun* qualquer possibilidade de suplementação, o Poder Legislativo exacerbou-se e muito de suas atribuições constitucionais, interferindo diretamente nas atribuições do Poder Executivo, o que lhe é vedado.

EVIDENCIA-SE, DESTA FORMA, A NECESSIDADE E A URGÊNCIA NO ACATAMENTO DO VETO.



2. DO FUNDAMENTO JURÍDICO

Diante da necessidade de se manter regular a rotina contábil torna-se indiscutível e inafastável o **VETO TOTAL** ao autógrafo **362/2019**.

Analisando o Projeto de Lei Orçamentário apresentado pelo Poder Executivo, observamos que o mesmo tinha um objeto próprio, qual seja, a autorização legislativa para o gasto público ao longo do ano, bem como a previsão da receita estimada, e ainda a execução orçamentária.

Outrossim, o autógrafo apresentado ao Poder Executivo, alterou a redação do projeto original, para suprimir importantes dispositivos que refere-se remanejamento dentro dos elementos de despesas já autorizados. Além disso, a supressão de artigos influiu diretamente na exequibilidade de outros, como é o caso do Art. 9º, que foi renumerado no autógrafo para artigo 6º. Ele tinha como referencia o artigo 7º que foi suprimido. Diante da alteração legislativa o artigo mantido é inexecuível, diante da profunda alteração no Projeto original.

Como é de conhecimento de Vossas Excelências, o projeto de lei orçamentária anual é de **iniciativa privativa do Poder Executivo** (art. 165, III da CF e art. 90, inciso III da LOM) competindo, privativamente, ao Prefeito o seu envio à Câmara Municipal (art. 74, VII da CF da LOM).

O caso em análise é de natureza excepcional, pois não seria da vontade do Poder Executivo Municipal vetar integralmente um projeto apresentado por ele mesmo, mas pela completa desfiguração do projeto originário, aliada a mudanças produzidas contrárias ao interesse público e com flagrante inconstitucionalidade, apresentadas pelo Legislativo, nos compele, infelizmente, a proceder com vetol em destaque.

Como já informado, a supressão é ilegal e interfere diretamente nas atividades do Poder Executivo.

Com a atitude do Legislativo, a rotina contábil tornar-se-á de difícil execução, haja vista que, as situações fáticas que envolvem o deslocamento das dotações ao longo da execução orçamentária são as



mais diversas e imprevisíveis, que variam inclusive, da própria frustração na arrecadação de Tributos.

Em caso hipotético, com o crescente aumento de insumos, é possível que o planejamento orçamentário não se concretize e a aquisição de determinado material de consumo ou permanente, necessário ao funcionamento da máquina, tenha alteração em seu valor, o que demanda a suplementação orçamentária. Como dito, ao suprimir remanejamentos cotidianos o Poder Legislativo simplesmente interferiu na gestão administrativa, o que não lhe é permitido pelo ordenamento pátrio.

Registro que não estamos falando do percentual que poderá ser suplementado, ou seja, retirada de uma dotação para outra, anulando esta última. Estamos falando de remanejamentos dentro dos mesmos elementos de despesas, que são medidas administrativas do cotidiano do setor de contabilidade.

É importante frisar que as supressões alcançaram até mesmo o pagamento de sentenças judiciais, complemento de contrapartidas de convênios, e outras operações contábeis corriqueiras, cuja previsibilidade não é possível aferir no exato momento do planejamento orçamentário, mas pode perfeitamente ocorrer ao longo do exercício financeiro. O grande exemplo são os casos de ordens judiciais que precisam ser cumpridas em prazos exíguos, com a supressão o cumprimento dessas medidas não poderá ser realizado até que nova autorização legislativa ocorra, ou seja, precisa-se encaminhar projeto de Lei, a convocação da Câmara para se reunir com antecedência mínima de 48 horas, etc.

Como se sabe um dos princípios constitucionais basilares, de observância obrigatória em todos os níveis da Federação, é o da independência e harmonia dos poderes, nos moldes expressos pelo artigo 2º da Carta Magna vigente, secundado, em nível local, adiante reproduzido:

Constituição Federal:

Art. 2º - São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.



Acerca dessa temática, bem como sobre o sistema de freios e contrapesos, inerente ao princípio da separação dos poderes, discorre **José Afonso da Silva**¹:

(...) cabe assinalar que nem a divisão de funções entre os órgãos do poder nem sua independência é absoluta. Há interferências que visam ao estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos, à busca do equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio e o desmando de um em detrimento do outro e especialmente dos governados. Se ao Legislativo cabe a edição de normas gerais e impessoais, estabelece-se um processo para sua formação em que o Executivo tem participação importante, quer pela iniciativa das leis, quer pela sanção e pelo veto. **Mas a iniciativa legislativa do Executivo é contrabalançada pela possibilidade que o Congresso tem de modificar-lhe o projeto por via de emendas e até de rejeitá-lo.** (...). São esses alguns exemplos apenas do mecanismo dos freios e contrapesos, caracterizador da harmonia entre os poderes. Tudo isso demonstra que os trabalhos do Legislativo e do Executivo, especialmente, mas também do Judiciário, só se desenvolverão a bom termo se esses órgãos se subordinarem ao princípio da harmonia, que não significa nem o domínio de um pelo outro nem a usurpação de atribuições, mas a verificação de que, entre eles, há de haver consciente colaboração e controle recíproco (que, aliás, integra o mecanismo), para evitar distorções e desmandos. A desarmonia, porém, se dá sempre que se acrescem atribuições, faculdades e prerrogativas de um em detrimento de outro.

A doutrina supracitada estabelece com precisão os limites constitucionais de cada Poder. Não se discute a possibilidade do Poder Legislativo emendar os projetos de leis de iniciativa privativa do Poder Executivo, não é essa a questão! O que se discute é ingerência de tal forma que inviabiliza a atividade administrativa.

De tal contexto, decorre a circunstância de que eventual ofensa ao princípio da separação dos poderes praticada pelo Poder Legislativo inquina o ato normativo de nulidade, por vício

¹ SILVA, José Afonso Da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, pp. 106-109.



intransponível de inconstitucionalidade formal, em razão da indevida ingerência na esfera de competência exclusiva do Poder Executivo.

Lado outro, não se verifica nas emendas aprovadas as devidas motivações para sua apresentação. As supressões de artigos e modificação dos textos devem ser seguidas de clara motivação, pois não é dado ao Poder Legislativo de praticar atos sem a devida motivação. O princípio da motivação no direito administrativo estende-se também a função legislativa.

É imprescindível ressaltar que a divisão de competência quanto à iniciativa legislativa, não raro, gera impasses no que se refere ao poder de emenda dos parlamentares, especialmente nos casos de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

No caso em discussão, o cerne da questão está em se saber se o Poder Legislativo Municipal estava legitimado a emendar o projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo na extensão que o fez.

De acordo com a jurisprudência, há dois limites para a atuação parlamentar em projetos de lei de iniciativa privativa: **a emenda não pode acarretar aumento de despesa e deve guardar pertinência temática com o projeto original.**

No caso concreto, não se trata de emendas que aumentaram despesas para o Poder Executivo, e assim, não entraremos na discussão doutrinária e jurisprudencial que envolve essa questão.

Contudo, em relação ao requisito da **pertinência temática**, o **Supremo Tribunal Federal entende que a exigência visa evitar um desvirtuamento da intenção original do autor da proposição, impedindo o Poder Legislativo de "exercer poder de iniciativa paralela"** (ADI 1333, Relatora: Min. CÁRMEN LÚCIA, julgado em 29/10/2014). Isso porque, segundo a Corte, **"modificações, supressões e acréscimos desprovidos de pertinência temática acabam por solapar, ainda que de forma indireta, a competência para deflagrar o procedimento de produção normativa, atingindo, por conseguinte, a própria autonomia constitucionalmente assegurada"** (ADI 5442 MC, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, julgado em 17/3/2016).



Assim, para ter pertinência temática, não basta que a emenda diga respeito à mesma matéria com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo. De acordo com o Supremo, não são aceitáveis emendas que insiram matéria diversa na proposição original ou emendas que, mesmo tendo relação com a matéria original, a desfigurem (**ADI 3926, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, julgado em 5/8/2015**). Esse último é o nosso caso. As emendas supressivas e modificativas alteraram o projeto de forma tão profunda que impedem o Poder Executivo de executar seu próprio orçamento.

Importante destacar que o Orçamento Anual foi elaborado observando todos os ditames contidos nas legislações federais, bem como a Constituição, estimando as receitas e despesas que teremos durante o ano de 2020.

Inclusive, as emendas são totalmente contrárias à própria LDO (**Municipal 1.379/2019**), que em seu artigo 38 assim estabeleceu:

Art. 38 – A execução do orçamento da despesa obedecerá, dentro de cada projeto, atividade ou operações especiais, a dotação fixada para cada Grupo de Natureza de despesa/modalidade de aplicação, com a apropriação dos gastos nos respectivos elementos de que trata a Portaria STN nº 163/2001.

Paragrafo único – A transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de um Grupo de Natureza de despesa/modalidade de Aplicação para outro, dentro de cada projeto, atividade ou operações especiais, poderá ser feita por Decreto do Prefeito Municipal no âmbito do Poder Executivo, e por Decreto Legislativo do Presidente da Câmara no âmbito do Poder Legislativo (Art. 167, inciso I da Constituição Federal).

Considerando que a Lei de Diretrizes Orçamentárias é um guia que dá o norte para a elaboração da Lei Orçamentária Anual, o projeto de Lei encaminhado a Câmara estava totalmente em consonância com a LDO. Conquanto isso a emenda afastaram o orçamento de ser executado tal qual previsto na diretriz orçamentária prevista na lei municipal aprovada pela própria Câmara.

Neste ponto vale mencionar o que disciplina os artigos abaixo da **Lei 4.320/64**:



Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;

II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;

III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

A Lei Federal que estabelece os preceitos dos orçamentos dos entes governamentais prevê com clareza sobre a flexibilidade que se deve dar aos orçamentos ao reconhecer a possibilidade de "reforço" de dotação orçamentária.

Ora, o autógrafo encaminhado a este Poder Executivo, além de subtrair a possibilidade de remanejamento dentro dos elementos de despesas já autorizados, inviabilizou a execução orçamentária, caracterizando assim flagrante abuso por parte do Poder Legislativo.

Neste íterim, temos que o veto total ao autógrafo encaminhado com as emenda supressivas e modificativas aprovada pela Câmara Municipal, que suprimiu a possibilidade de remanejamento e suplementação na Lei Orçamentária Anual para o exercício financeiro é medida que se impõe, pois: (i) há flagrante agressão a separação dos Poderes prevista no Artigo 2º da Constituição Federal; (ii) há agressão aos dispositivos da Lei Federal 4.320/64, e por fim, (iii) agressão a própria Lei Municipal 1.379/2019 - LDO.

Diante do exposto, estão presentes as razões jurídicas suficientes a reconhecer a inconstitucionalidade formal das emendas apresentadas, bem como a *agressão ao interesse público* ao determinar a referida emenda em problemas operacionais na área contábil do Município.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDRO CANÁRIO
Estado do Espírito Santo
SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO



Da conclusão

Em sendo assim, acentuados estão os motivos que nos levam a **VETAR TOTALMETNE** o **autógrafo nº 362/2019, oriundo do Projeto de Lei 066/2019 de iniciativa do Poder Executivo.**

Atenciosamente,


BRUNO TEOFILO ARAUJO
Prefeito Municipal