

CÓPIA

OFÍCIO N.º 748/2017/ GABINETE DO PREFEITO.

Terenos/MS, 19 de dezembro de 2017.

Assunto: Encaminha Mensagem de Veto à EMENDA SUPRESSIVA nº 002/2017.

Prezado Presidente,

Encaminho a <u>Mensagem de Veto</u> integral às <u>EMENDAS ADITIVAS</u> n°s 004/2017; 005/2017; 006/2017; 007/2017; 008/2017; 009/2017; 015/2017 e 033/2017; as <u>EMENDAS IMPOSITIVAS</u> n°s 014/2017; 016/2017; 017/2017; 018/2017; 019/2017; 020/2017; 021/2017; 022/2017; 023/2017; 024/2017; 025/2017; 026/2017; 027/2017; 028/2017; 029/2017; 030/2017; 031/2017; 032/2017; 034/2017; 035/2017; 036/2017; 037/2017; 038/2017; 039/2017 e 040/2017, que alteram o **Projeto de Lei n.º 023/2017**, de autoria do Poder Executivo, o qual "Dispõe da Elaboração da Lei Orçamentária Anual para o Exercício Financeiro de 2018" a fim de que esta seja apreciada e votada por essa Egrégia Casa Legislativa.

Atenciosamente,

SEBASTIÃO DONIZETE BARRACO

Prefeito Municipal

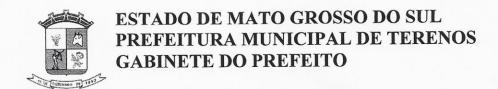
Exmo. Sr.

SILVIO FIGUEIREDO BRITES

Presidente da Câmara Municipal de Vereadores

NESTA

Recebi 19/12/2007/20



MENSAGEM DE VETO

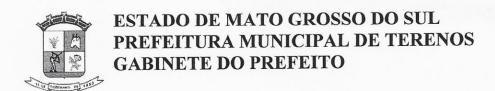
Excelentíssimo Senhor:

Presidente da Câmara Municipal de Terenos/MS,

Ao tempo em que o cumprimentamos, cumpre-nos comunicar-lhe que, na forma do disposto no § 2º, do artigo 56, e inciso V, do artigo 69, da Lei Orgânica deste Município, decido <u>VETAR</u> integralmente as <u>EMENDAS ADITIVAS</u> nºs 004/2017; 005/2017; 006/2017; 007/2017; 008/2017; 009/2017; 015/2017 e 033/2017; as <u>EMENDAS IMPOSITIVAS</u> nºs 014/2017; 016/2017; 017/2017; 018/2017; 019/2017; 020/2017; 021/2017; 022/2017; 023/2017; 024/2017; 025/2017; 026/2017; 027/2017; 028/2017; 029/2017; 030/2017; 031/2017; 032/2017; 034/2017; 035/2017; 036/2017; 037/2017; 038/2017; 039/2017 e 040/2017, que alteram o **Projeto de Lei n.º 023/2017**, de autoria do Poder Executivo, o qual "Dispõe da Elaboração da Lei Orçamentária Anual para o Exercício Financeiro de 2018".

1. RAZÕES E JUSTIFICATIVAS DO VETO

Em que pese a louvável iniciativa desta EGRÉGIA CASA DE LEIS, bem como, ao zelo extremado com a coisa pública, a medida que Emendou a Lei Orçamentária Anual 2018 (LOA) incluindo as EMENDAS ADITIVAS e as IMPOSITIVAS ao texto legal não merecem prosperar, haja vista que apresentam afronta ao Princípio da Legalidade, não observando os requisitos implícitos à apresentação de emendas, previstos na Constituição Federal, na Resolução nº



54/2016 do TCE/MS., deixando de apontar as fontes de recursos, bem como, afrontando dispositivo da Lei Federal 13.019/2014. pelas razões a seguir expostas:

1. LIMITES AO PODER DE EMENDA NAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS

Emendas são proposições destinadas a modificar o texto do projeto original, oferecidas no momento próprio por vereador, comissão ou pela Mesa, na forma regimental. Podem ser supressivas, aglutinativas, substitutivas, aditivas, modificativas ou de redação.

As emendas supressivas são aquelas que determinam a erradicação de parte do projeto original; as aditivas acrescentam algo à proposição original; as aglutinativas resultam da fusão de outras emendas, ou destas com o projeto original; as modificativas alteram o projeto sem alterar sua substância; as substitutivas alteram o conteúdo da proposta formalmente, visando apenas o aperfeiçoamento legislativo, ou materialmente, quando alteram a substância do projeto. Ainda as emendas de redação são destinadas a sanarem vícios de linguagem, incorreções de técnicas legislativas, etc. normalmente feitas pela Comissão de Redação do Legislativo.

O poder de emenda está previsto na Constituição nos artigos 63 c/c 166, §§3° e 4°, podendo a Lei Orgânica dispor sobre o poder de emenda da Câmara de Vereadores nos moldes da Constituição, decorrente do exercício da atividade legiferante, intrínseca ao Poder Legislativo.

Contudo, a Constituição impõe limites e restrições ao poder de emenda nas leis orçamentárias pelo Legislativo. O Supremo Tribunal Federal na *ADI nº 973-7/AP* destacou que " o poder de emendar – que não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis – qualifica-se como prerrogativa deferida aos



parlamentares, que se sujeitam, no entanto, quanto ao seu exercício, às restrições impostas, em '*numerus clausus*', pela Constituição Federal'.

As emendas ao projeto de PPA que impliquem aumento de despesa são admissíveis apenas caso atendam ao disposto no artigo 166, §3°, II ou se relacionem com as hipóteses previstas no §4°. O artigo 166, §4° da Constituição prevê a possibilidade de emendas ao projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, desde que compatíveis com o plano plurianual, o que não é caso das emendas ora debatidas.

Neste sentido, o §3°, do artigo citado prevê a possibilidade de emendas ao projeto da Lei Orçamentária Anual, desde que, sejam compatíveis com o Plano Plurianual e com a LDO, atendendo a necessidade de indicar recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre dotações para pessoal e seus encargos; serviço da dívida e transferências tributárias constitucionais. Ou ainda, devendo ser relacionadas com a correção de erros ou omissões ou com os dispositivos do texto do projeto de lei.

A reestimativa de receita pelo Legislativo só pode ser feita caso comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal, conforme dispõe o artigo 12, §1° da Lei de Responsabilidade Fiscal. A alteração do projeto pelo Executivo é admitida através de mensagens aditivas enquanto não estiver concluída a votação do projeto inicial.

As propostas de emendas aos projetos de Leis Orçamentárias serão apresentadas à Comissão permanente da Câmara, aplicando as normas regimentais do processo legislativo. Em caso de aprovação serão remetidas ao Executivo para sanção; se rejeitadas, serão arquivadas. O Chefe do executivo – o prefeito – poderá vetar, no todo ou em parte, o projeto aprovado.



O Prefeito deve vetar apenas as emendas consideradas impertinentes, ou seja, as apresentadas em desacordo com as normas constitucionais e infraconstitucionais vigentes, o que é o caso das emendas ora debatidas.

O legislativo ao apreciar os projetos de Leis Orçamentárias deve ser razoável ao incluir, modificar ou excluir recursos orçamentários, só sendo plausível a rejeição total do projeto em situações onde o projeto tenha sido elaborado com total discrepância da realidade do ente, pois deve se levar em conta a indispensabilidade do orçamento para a governabilidade do Município.

2. CONCLUSÃO

As leis orçamentárias poderão ser emendadas visto que, o legislativo pode aperfeiçoar o orçamento-programa, ajustando-o às realidades econômico-financeiras do Município, com o objetivo da perfeita execução no exercício a que se destina sem deturpar o ensejo original do Prefeito que tem a competência para a elaboração do projeto.

Quanto mais um regime se afasta do ideal da democracia, tanto menos o Legislativo tem poder de decisão quanto ao conteúdo do orçamento público. O orçamento atribui aos representantes do povo - já que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes – a aprovação da destinação dos recursos públicos. Todas as Constituições hodiernas dos regimes democráticos mencionam a discussão e votação do orçamento como atribuição dos parlamentares.

A função fiscalizadora do Poder Legislativo foi amplificada pela Constituição de 1988 ao atribuir a fiscalização não só da legalidade dos atos da



Administração, como também da legitimidade, economicidade, e aplicação das subvenções e renúncias de receitas.

Pois como expõe Beckert, citado por Hely Lopes Meirelles (2013, p. 634), "nos regimes democráticos, o povo delega poderes, não só de legislação, mas e, sobretudo de fiscalização, a seus mandatários nas Câmaras, para que assegurem um governo probo e eficiente".

Todavia, causaria enorme prejuízo deixar o ente sem orçamento, "sobrevivendo" por meio de créditos especiais, que dependem de prévia autorização legislativa. Sendo assim, é necessária uma atuação conjunta do Executivo e Legislativo para entrar em consenso sobre o orçamento do Município, não sendo coerente a utilização do poder de emendas para causar dissenso entre os poderes.

Neste sentido:

O que é uma rejeição senão a forma mais radical de emendar, suprimindo totalmente a regra inicialmente proposta! Ora, se a constituição restringe o poder de emenda, que somente pode ser exercido dentro de certos limites, evidentemente proíbe, implicitamente, a emenda total, radical, modificadora absoluta do texto inicialmente proposto [...]. Em resumo, ao dever imposto pela Constituição ao Chefe do Executivo de elaborar e enviar o projeto de lei orçamentária corresponde o dever imposto ao Legislativo de examiná-lo, alterá-lo (se for o caso) e aprová-lo, sem possibilidade de rejeição total. Adilson Abreu Dallari, citado por Alexandre de Morais (2008, p. 698)

Finalmente, não é crível que a Constituição tenha tido a intenção de suprimir a independência do Poder Legislativo na análise de um projeto de lei, não sendo possível extrair outro entendimento, já que não houve expressa determinação constitucional com o objetivo de vedar o poder de emenda aos projetos de leis orçamentárias pelo Legislativo.



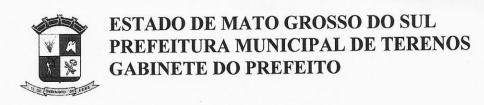
Dessa forma, a Lei Municipal Ordinária n.º 1.215/2017 não pode ser sancionado, vez que, em assim sendo, estar-se-á legislando sob a égide da ilegalidade.

Diante do exposto, em razão de padecer inconstitucionalidade material e formal, e legalidade, decido VETAR integralmente as **EMENDAS ADITIVAS** n°s 004/2017; 005/2017; 006/2017; 007/2017; 008/2017; 009/2017; 015/2017 e 033/2017; as **EMENDAS IMPOSITIVAS** nºs 014/2017; 016/2017; 017/2017; 018/2017; 019/2017; 020/2017; 021/2017; 022/2017; 023/2017; 024/2017; 025/2017; 026/2017; 027/2017; 028/2017; 029/2017; 030/2017; 031/2017; 032/2017/; 034/2017; 035/2017; 036/2017; 037/2017; 038/2017; 039/2017 e 040/2017, que alteram o Projeto de Lei n.º 023/2017, de autoria do Poder Executivo, o qual "Dispõe da Elaboração da Lei Orçamentária Anual para o Exercício Financeiro de 2018".

PREFEITURA MUNICIPAL DE TERENOS/MS., Em, 19 de dezembro de 2017.

SEBASTIÃO DONIZETE BARRACO

Prefeito Municipal



OFÍCIO N.º 749/2017-GABINETE PREFEITO

Terenos/MS, 19 de dezembro de 2017.

Assunto: Encaminha Mensagem de Veto à EMENDA SUPRESSIVA nº 002/2017.

Prezado Presidente,

Encaminho a <u>Mensagem de Veto à EMENDA SUPRESSIVA nº</u> <u>002/2017 de autoria do Poder Legislativo</u>, a fim de que esta seja apreciada e votada por essa Egrégia Casa Legislativa.

Atenciosamente,

SEBASTIÃO DONIZETE BARRACO

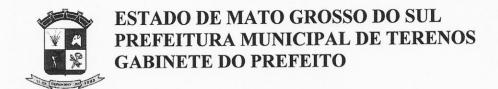
Prefeito Municipal

Exmo. Sr.

SILVIO FIGUEIREDO BRITES

Presidente da Câmara Municipal de Vereadores

NESTA



MENSAGEM DE VETO

Excelentíssimo Senhor:

Presidente da Câmara Municipal de Terenos/MS,

Ao tempo em que o cumprimentamos, cumpre-nos comunicar-lhe que, na forma do disposto no § 2º, do artigo 56, e inciso V, do artigo 69, da Lei Orgânica deste Município, decido <u>VETAR</u> integralmente a <u>EMENDA SUPRESSIVA</u> nº 02/2017, que trata da SUPRESSÃO dos Artigos 6º, 7º e 8º do <u>Projeto de Lei n.º</u> 023/2017, de autoria do Poder Executivo, o qual "Dispõe da Elaboração da Lei Orçamentária Anual para o Exercício Financeiro de 2018".

1. RAZÕES E JUSTIFICATIVAS DO VETO

Em que pese a louvável iniciativa desta EGRÉGIA CASA DE LEIS, bem como, ao zelo extremado com a coisa pública, a medida que suprimiu do texto legal os Artigos 6º, 7º e 8º não merecem prosperar, haja vista que apresenta vício de iniciativa, viola o Princípio da Separação dos Poderes, ofende o Princípio Federativo, assim como contrário a Lei Orgânica do Município de Terenos/MS e ao interesse público, pelas razões a seguir expostas:

2. <u>DO VÍCIO DE INICIATIVA – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES, OFENSA AO PRINCÍPIO FEDERATIVO E A LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO </u>

Ao analisar as SUPRESSÕES em comento, observa-se, de imediato, a sua inconstitucionalidade e a não adequação à Lei Orgânica Municipal, por vício formal de iniciativa.

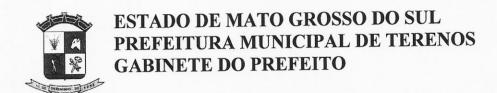
A função legislativa da Câmara de Vereadores é, notadamente, típica e ampla, porém residual, atingindo as matérias que não foram reservadas, expressa e privativamente, à iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Por conseguinte, ao Poder Executivo cabe o exercício da função de gestão administrativa, que envolve atos de planejamento, direção, organização e execução.

Qualquer espécie normativa editada ou qualquer supressão procedida a projetos de lei, em desrespeito ao processo legislativo, mais especificamente, inobservando aquele que detém o poder de iniciativa legislativa para determinado assunto, apresentará flagrante vício de inconstitucionalidade.

Dessa forma, há vício de iniciativa quando da supressão a artigos do Projeto de Lei em análise, pois os artigos suprimidos dizem respeito à organização e funcionamento da administração municipal, mais especificamente a sua estruturação, a qual é de competência da Chefe do Poder Executivo.

Nesse sentido, por expressa previsão da Lei Orgânica do Município, compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa dos projetos de leis que estruturem e os órgãos da Administração Pública.

Assim, dispõe a Lei Orgânica em seu artigo 49, in verbis:



Art. 49. Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa de Leis que versem sobre:

(...)

III – orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual;

Da análise do artigo acima mencionado constata-se facilmente que compete privativamente a Chefe do Poder Executivo Municipal a iniciativa de leis que disponham sobre a política orçamentária municipais.

Assim, quando o Poder Legislativo procede supressões e modificações ao texto de lei orçamentária, por analogia, estaria editando uma nova lei, uma vez que, as modificações procedidas, dão a nova redação, status de nova lei, usurpando assim, do executivo sua competência privativa, que lhe é outorgada não apenas pela Lei Orgânica, mas também, pela Constituição Federal e Estadual, senão vejamos:

Constituição Federal, Art. 165, in verbis:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias;

III – os orçamentos anuais;

(...)

A Constituição do Estado do Mato Grosso do Sul, no seu Artigo 160, assim nos orienta, in verbis:



Art. 160. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - plano plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias;

III – os orçamentos anuais do Estado;

(...)

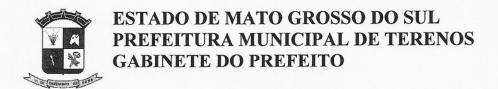
Sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal firmou o seguinte entendimento:

O desrespeito a prerrogativa de iniciar o processo de positivação do Direito, gerado pela usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado¹. (grifei).

De se ver, portanto, que é reservado ao Executivo o monopólio da iniciativa da Lei do Plano Plurianual, a margem de análise do projeto de lei respectivo, pela Câmara Municipal, é sensivelmente restringida se comparada às demais propostas legislativas, cingindo-se à rejeição integral ou parcial do texto ou a alterações que não resultem em ampliação das proposições encaminhadas pelo Executivo, nem tampouco impliquem em aumento de despesas.

Desse modo, é latente o vício de origem da EMENDA SUPRESSIVA 02/2017, uma vez que a matéria contida nos artigos que foram suprimidos (6º, 7º e 8º) é de competência exclusiva do Poder Executivo. O Município, por meio de seu

¹ STF, Pleno, ADI nº. 1.391-2/SP, Rel. Ministro Celso de Mello, Diário de Justiça, Seção I, 28 Nov. 1997, p. 62216, apud Alexandre de Moraes, Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional, São Paulo: Atlas, 2002, p. 1.098.



gestor, goza de total competência para organizar e implantar mecanismos que propiciem o efetivo atendimento em toda a atividade administrativa.

Portanto, a supressão dos artigos em exame se revela inconstitucional, por apresentar vício de validade formal, pois tende a deflagrar outro processo legislativo (criação de nova lei), pois invade a iniciativa de lei exclusiva da Chefe do Poder Executivo Municipal.

O Poder Legislativo ao adentrar na competência do Chefe do Executivo afronta não só o dispositivo já elencado, como também, um dos basilares princípios constitucionais que fundamenta o Estado Democrático de Direito, qual seja, o **Princípio da Separação dos Poderes** que está encartado no artigo 2º da Constituição Federal de 1988, *in verbis*:

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

A Separação de Poderes é um princípio jurídico-constitucional ligado ao ordenamento jurídico brasileiro pela sua previsão expressa no artigo 2º e, mais adiante, no artigo 60, § 4º, inciso III, ambos da Constituição Federal, onde resta claro que, além de ser princípio constitucional, é também cláusula pétrea, que é adotada por todos os Estados Democráticos de Direito. Neste caso, qualquer violação que o atinja deve ser tida por inconstitucional.

Cumpre recordar aqui o ensinamento do renomado jurista Hely Lopes Meirelles:

A Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara



estabelece regra para a administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2°) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante (...) todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2° c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário². (grifei).

Sobre o tema cabe transcrever trecho da obra de José Afonso da Silva:

São esses apenas alguns exemplos do mecanismo dos freios e contrapesos caracterizador da harmonia ente 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 ente 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 outro³. (grifei)

Destarte, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis de efeitos concretos, ou que equivalem, na prática, a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que deve existir entre os Poderes. Esta é exatamente a situação verificada no Projeto de Lei em apreço.

² Direito Municipal Brasileiro, São Paulo: Malheiros, 2006, 15^a Ed., pp. 708, 712, atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva.

³ Silva, José Afonso da. Comentário Contextual à Constituição. 4ª edição. São Paulo: Editores Malheiros, 2007, pág. 45.



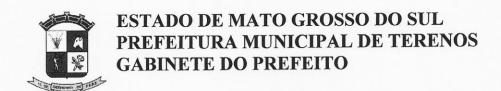
O Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina comunga do mesmo entendimento, conforme se verifica abaixo:

INCONSTITUCIONALIDADE. Ação declaratória. Lei municipal. Creches domiciliares. Aumento de despesas. Iniciativa da Câmara de Vereadores. Princípios constitucionais. Separação dos poderes. Educação. Afronta. Demanda procedente. A lei de iniciativa parlamentar que cria creches domiciliares, atribuindo despesas ao Município, adentra em matéria sobre organização e funcionamento da administração local, afeta ao Executivo, ferindo a independência dos poderes. A educação, nela englobado o ensino infantil, é de competência do Estado, razão pela qual a norma que delega essa responsabilidade a terceiros é inconstitucional⁴. (grifei)

Destacamos que nem mesmo uma suposta promulgação e sanção do Projeto o tornaria eficaz, posto que vício como o que se apresenta macula o dispositivo em sua origem:

A sanção do projeto de lei não convalida o vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa. A ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade. Insubsistência da Súmula n. 5/STF. Doutrina. Precedentes. (ADI 2.867, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 3-12-03, DJ de 9-2-07). No mesmo sentido: ADI 2.113, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 4-3-09, Plenário, DJE de 21-8-09; ADI 1.963-MC, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 18-3-99, DJ de 7-5-99; ADI 1.070, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 29-3-01, Plenário, DJ de 25-5-01. (grifei).

⁴ TJSC - ADI: 2013.017517-0, Órgão Especial, Relator: José Inácio Schaefer, data de julgamento: 21/08/2013, origem: Tubarão;



Vale lembrar que a violação da Lei Orgânica, Carta Política local, com a supressão de importantes artigos de Lei Orçamentária, revela ilegalidade, diante da hierarquia legislativa das normas.

Dessa forma, a Lei Municipal Ordinária n.º 1.215/2017 não pode ser sancionado, vez que, em assim sendo, estar-se-á legislando sob a égide da ilegalidade.

Diante do exposto, em razão de padecer de vício de inconstitucionalidade material e formal, aliada a contrariedade ao interesse público, decido vetar a EMENDA SUPRESSIVA n.º 002/2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE TERENOS/MS., Em, 19 de dezembro de 2017.

C

SEBASTIÃO DONIZETE BARRACO
Prefeito Municipal