

MENSAGEM DE VETO Nº. 01/2023

Ereré/CE, 10 de novembro de 2023.

**Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Ereré,
Excelentíssimos Senhores Vereadores do Município de Ereré,**

Venho por meio deste, com as devidas vênias e respeitos, comunicar a Vossa Excelência que, nos termos do §2º do Art. 57 e Art. 70, inciso V, ambos da Lei Orgânica Municipal, decidimos Vetar Parcialmente o Projeto de Lei nº. 013/2023, de nossa autoria, contudo com alterações desta Casa legislativa, que “Estima a Receita e fixa a Despesa do Município de ERERÉ-CE para o exercício financeiro de 2023, e dá outras providências”.

RAZÕES DO VETO

Antes de mais nada é importante destacar que um gestor, detentor de mandata eletivo, como servidor público que é deve primar pela estrita observância do princípio da legalidade administrativa, onde somente se pode fazer o que a Lei determina e o da independência dos poderes, onde cada poder detêm suas atribuições e competências.

O Projeto de Lei nº 013/2022, que “Estima a Receita e fixa a Despesa do Município de ERERÉ-CE para o exercício financeiro de 2024, e dá outras providências:”, tem o condão de complementar o ciclo trazido pelas leis que tratam de orçamento, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, e, por fim, a mais concreta, a Lei Orçamentária Anual.

DO VETO À EMENDA ADITIVA 01/2023:

Antes de adentrar no mérito do percentual de repasse à Casa Legislativa, devemos ressaltar que a Lei Orçamentária Anual não deve conter dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, com exceção da previsão de abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, nos termos do Art. 165, §8º da Constituição Federal, que pela importância merece reprodução.

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

(...)

§ 8º A lei orçamentária anual não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

O artigo incluso através da emenda aditiva nº. 001/2023, traz ao orçamento do ano de 2024 matéria vedada constitucionalmente, uma vez que não se encontra nas exceções à previsão de receita e fixação da despesa, mas, tão somente, prevê uma garantia que não guarda guarida com a Carta Maior.

Quando se trata de valores a serem destinados ao Poder Legislativo, a Constituição Federal garante que deverá ser repassados os valores contidos e aprovados em orçamento, ficando adstrito ao limite máximo de 7% somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior, nos termos do Art. 29-A, Inciso I, do diploma normativo maior.

Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

I - 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes;

Complementando o limite máximo trazido pelo *caput*, o §2º aponta que constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal, efetuar o repasse acima do limite estabelecido, ou enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária, conforme se pode observar.

§ 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal:
(Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

I - Efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo;
(Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

(...)

III - enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

Ou seja, cabe ao Poder Executivo repassar o que estiver contido no orçamento, devendo respeitar o limite máximo de 7%, sob pena de cometer crime de responsabilidade. Nota-se, que o artigo incluído pela emenda aditiva, distorce o dispositivo constitucional.

A Constituição Federal não garante o repasse de 7% conforme trazido no Art. 5º-A, veja: “Fica garantido Constitucionalmente, ao Poder Legislativo, o repasse de 7% (sete por cento) ...”. Como se pode observar dos dispositivos acima, a Constituição Federal garante que o Poder Executivo deverá repassar ao Legislativo, o orçamento aprovado pela Lei Orçamentária Anual.

Os 7% trazidos pela Carta Magna não refletem uma garantia, mas um limite máximo de repasse.

Dessa forma, veto o Art. 5º-A, trazido pela Emenda Aditiva nº 01/2023, pela sua inconstitucionalidade, uma vez que a garantia trazida pela Carta Magna é de repassar o que estiver na Lei Orçamentária, desde que não ultrapasse o limite de 7% do somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior.

DA EMENDA SUBSTITUTIVA 01/2023:

A Emenda Substitutiva nº. 01/2023, alterou o artigo 7º do projeto de lei nº. 013/2023, para reduzir o percentual de autorização de suplementação orçamentária de 80% para 5%. Respeitosamente, entendemos que a inovação legislativa findou por ofender a Constituição Federal, Constituição Estadual, Lei Orgânica do Município e demais legislações aplicáveis ao caso.

glaucius

Inicialmente é importante observar que o Pretório Excelso considera que, nas matérias de iniciativa reservada, as restrições ao poder de emenda ficariam reduzidas à proibição de aumento de despesas e à hipótese de impertinência da emenda ao tema do projeto, valendo trazer à colação o seguinte precedente:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA LEI GAÚCHA N. 11.639/2001. CADASTRO DE CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS. CRIAÇÃO DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS QUE DEVEM SER OBSERVADOS PELO PODER EXECUTIVO NA CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS. EMENDAS PARLAMENTARES EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO. INOCORRÊNCIA DE INVASÃO DA COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. 1. As emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo e Judiciário são admitidas, desde que guardem pertinência temática com o projeto e não importem em aumento de despesas. 2. As normas impugnadas, decorrentes de emendas parlamentares, estabelecem o procedimento a ser adotado pelo Poder Executivo estadual para a realização de inscrições no Cadastro de Contratações Temporárias, tema não incluído entre aqueles cujos projetos de lei são de iniciativa privativa do Governador do Estado. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.583, Relator(a): Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011)

Sobre a matéria orçamentária especificamente em questão, também como precedente, trazemos o julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.050-MC, realizado pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal em 21/09/94, que teve como Relator o Ministro Celso de Mello, decisão de cuja ementa se extrai:

glauton

O poder de emendar projetos de lei, que reveste de natureza eminentemente constitucional, qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa. Essa prerrogativa institucional, precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis (RTJ 36/382, 385 – RTJ 37/113 – RDA 102/261), pode ser legitimamente exercida pelos membros do legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa (ADI 865/MA, Rel. Min. Celso de Mello), desde que, respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da República, as emendas parlamentares (a) não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei, (b) guardem afinidade lógica (relação de pertinência) com a proposição original e (c) tratando-se de projetos orçamentários (CF, art. 165, I, II e III), observem as restrições fixadas no art. 166, §§ 3º e 4º da Carta Política.

Com efeito, o artigo 166, parágrafo 3º, da Constituição Federal preceitua que:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

(...)

§ 3º - As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem 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) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou*

da despesa total fixada, circunstância que repercute diretamente na destinação dada aos recursos municipais, reduzindo consideravelmente os limites de crédito destinados ao Executivo, o que constitui violação ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes do Município, violando, portanto, o preconizado pelo artigo 10 da Lei Orgânica do Município, que assim dispõe:

Art. 10 – O Governo Municipal é constituído pelos Poderes Legislativo e Executivo, independentes e harmônicos entre si.

Com efeito, a redução do limite máximo para a abertura de créditos suplementares a que fica autorizado o Poder Executivo, procedida pelos Senhores Vereadores, ainda que não tenha implicado aumento de despesas e tenha guardado pertinência temática com relação ao Projeto de Lei original, desrespeitou os balizamentos constitucionais, mostrando-se despida de razoabilidade e proporcionalidade.

Nesse contexto, ainda que não haja exigência expressa no texto constitucional de que a previsão de autorização para abertura de créditos suplementares na lei orçamentária deva ser idêntica para o Poder Executivo e para o Legislativo, não é razoável admitir-se a interferência de um Poder em outro, de molde a se considerar constitucional modificações de tal monta, a importar a drástica redução de verbas orçamentárias destinadas a créditos suplementar, **no patamar de 80% para 5% para o Poder Executivo.**

Nesse norte, conforme já dito, a norma vetada carece de razoabilidade e proporcionalidade, mostrando-se, ainda, claramente contrária ao interesse público, diante do dever do Poder Executivo de arcar com gastos atinentes à execução de políticas públicas de cunho social, entre as quais, aquelas da área da saúde, destinadas à população em geral e que importam em significativas despesas.

Calha gizar que a Constituição Federal, em seu artigo 84, inciso XXIII, e a Constituição Estadual, em seu artigo 82, inciso XI, estabelecem que os projetos de lei dos orçamentos anuais são de iniciativa privativa, respectivamente, do Presidente da

República e do Governador do Estado, sendo tal disciplina de observância obrigatória pelos Municípios.

Assim dispõe a Constituição Federal:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição;

(...)

De tudo, constata-se que o **artigo legal impugnado padece de vício de inconstitucionalidade, uma vez que, conforme destacado, evidencia indevida ingerência do Poder Legislativo ao espectro de atuação do Poder Executivo, na medida em que dispõe sobre matéria orçamentária do Município, de maneira que as alterações trazidas positivam flagrante desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes, contido no artigo 10 da Lei Orgânica do Município.**

É cediço que, ao legislador municipal inexistente liberdade absoluta ou plenitude legislativa, face às limitações impostas pelo ordenamento constitucional, entre as quais se destaca as regras quanto à iniciativa para o processo legislativo – transposta, no caso em exame, ao Prefeito Municipal – que é condição de validade do próprio processo legislativo.

Essa é a lição de HELY LOPES MEIRELLES¹ acerca do ponto:

“(...) Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da administração pública municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, fixação ou aumento de sua remuneração; o regime jurídico

dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais.”

Nesse diapasão, não se discute que, em matéria constitucional de competência privativa do Poder Executivo, pode haver emendas pelo Poder Legislativo.

Todavia, tais emendas de origem parlamentar, além de não poderem modificar a substância do texto normativo submetido ao Poder Legislativo Municipal e dar azo a aumento de despesa, não podem configurar violações de ordem constitucional, tais como a afronta direta ao princípio fundamental da separação e independência entre os Poderes.

Ademais é de se ponderar que a alteração legislativa causou surpresa ao executivo municipal, na medida que tal inovação foi única na história do Município, senão vejamos o histórico de percentagem de suplementação autorizada:

ANO	PERCENTUAL	FONTE
2014	60%	https://www.erere.ce.gov.br/wp-content/uploads/2019/11/LOA-LEI-ORCAMENTARIA-ANUAL_2014_0000001.pdf
2015	20%	https://www.erere.ce.gov.br/wp-content/uploads/2019/11/LOA-LEI-ORCAMENTARIA-ANUAL_2015_0000001.pdf
2016	70%	https://www.erere.ce.gov.br/wp-content/uploads/2019/11/LOA-LEI-ORCAMENTARIA-ANUAL_2016_0000001.pdf
2017	70%	https://www.erere.ce.gov.br/wp-content/uploads/2019/11/LOA-LEI-ORCAMENTARIA-ANUAL_2017_0000001.pdf
2018	70%	https://www.erere.ce.gov.br/wp-content/uploads/2019/11/LOA-LEI-ORCAMENTARIA-ANUAL_2018_0000001.pdf
2019	80%	https://www.erere.ce.gov.br/wp-content/uploads/2019/11/LOA-LEI-ORCAMENTARIA-ANUAL_2019_0000001.pdf
2020	80%	https://www.erere.ce.gov.br/wp-content/uploads/2019/11/LOA-LEI-ORCAMENTARIA-ANUAL_2020_0000001.pdf

2021	80%	https://www.erere.ce.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/LOA-COMPLETA-ERERE-2021.pdf
2022	70%	https://www.erere.ce.gov.br/wp-content/uploads/2022/01/ERERE_LOA_2022.pdf
2023	40%	https://www.erere.ce.gov.br/wp-content/uploads/2022/12/ERERE_LOA_2023.pdf

O que mudou? Qual a real motivação para tamanha supressão? O quê o ano de 2024 guarda de diferente à relação aos demais anos desse mandato?

A justificativa apresentada não responde essas questões!

Esperamos, sinceramente, que não se trate de uma proposta casuística! Ou politqueira, que mire tão somente no viés político, tendo em vista a aproximação do pleito municipal de 2024.

A motivação idônea dos atos daqueles que detêm a representatividade popular deve ser manifesta e clara. Não é o caso!

Ainda, é inegável a repercussão social da alteração, posto que ferirá o princípio da eficiência administrativa, tendo em vista tornar a LOA inexecutável, travada. As ações governamentais perante a população ficaram engessadas. Qual o intuito disso? E somente agora, em uma ação única no Município.

Na esteira da argumentação expendida, mister se faz reconhecer a inconstitucionalidade das emendas impugnadas, visto que essas carecem de razoabilidade e proporcionalidade, mostra-se contrária ao interesse público e viola o princípio da harmonia e independência entre os Poderes do Município, bem como ao princípio da eficiência e (no caso da emenda substitutiva), pode caracterizar casuismo político.

INEQUÍVOCA A INCOMPATIBILIDADE FORMAL E MATERIAL.

A inconstitucionalidade é formal “quando tais normas são formadas por autoridades incompetentes ou em desacordo com formalidades ou procedimentos estabelecidos pela constituição” e material “quando o conteúdo de tais leis ou atos

gustavo

contraria preceito ou princípio da constituição” (SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 47).

No caso examinado, constata-se a presença de um vício formal ao incluir matéria estranha ao corpo da LOA; aumentar despesa sem a previsão consequente de receita; ferindo ao princípio da independência dos poderes; ofender à razoabilidade e proporcionalidade; além de possivelmente incorrer em crime de responsabilidade ao extrapolar os limites constitucionais.

Desta forma, ao vetar as emendas aos referido Projeto de Lei, o Poder Executivo não busca ofender ou diminuir o trabalho desta Câmara Municipal, mas sim cumprir a Lei, posto que a sanção do projeto de lei, com as emendas, implicaria diretamente o Prefeito e os vereadores em crime de responsabilidade definidos na Lei Complementar nº. 101/2000 e flagrante inconstitucionalidade e ilegalidade.

Pelas razões acima exposta, **comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 2º do art. 57 da Lei Orgânica Municipal, decidi VETAR, parcialmente, por inconstitucionalidade, o Projeto de Lei nº. 013/2023, especificamente a integralidade da Emenda Substitutiva nº. 001/2023 e Emenda Aditiva 01/2023.**

O texto final do projeto de Lei segue para sanção.

Sendo assim, devolvo o dispositivo vetado a essa Egrégia Câmara Municipal, para reexame.

Aproveito a oportunidade para manifestar a Vossa Excelência e aos demais membros da Câmara Municipal protestos de elevada estima e distinta consideração.

Atenciosamente,

Paço Municipal de Ereré, em 10 de novembro de 2023.


EMANUELLE GOMES MARTINS
Prefeita Municipal