



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Processo nº 5249/2019

Interessado: Comissão de Justiça e Redação

Autoria do Projeto: Poder Executivo

Assunto: VETO PARCIAL ao Projeto de Lei nº 46/2019, que dispõe sobre a elaboração da Lei Orçamentária do Município de Santo André, para o exercício de 2020.

Á

Comissão de Justiça e Redação

Senhor Presidente,

1. RELATÓRIO

Em análise o veto parcial de fls., apresentado pelo Prefeito através do PC nº 293.12.2019, referente ao Autógrafo nº 224/2019, acompanhado das Emendas Modificativas ao Projeto de Lei nº 46/2019, que dispõe sobre a elaboração da Lei Orçamentária do Município de Santo André, para o exercício de 2020.

Após a regular tramitação do Projeto de Lei nº 46/2019, pelo Parlamento Municipal, o mesmo foi aprovado, com Emendas Modificativas de autoria de diversos vereadores, e seu texto final enviado para preparar o Autógrafo e encaminhar ao Chefe do Poder Executivo Municipal, que houve por bem **vetá-lo parcialmente**, nos termos do §1º, do art. 46, da Lei Orgânica do Município, em face da sua inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público.

Em suas argumentações, o Alcalde esclarece que o veto parcial recai sobre as Emendas Modificativas objetos dos protocolos nsº 8666, 8667, 8669, 8972, 8973, 8974, 8975, 8976, 8977, 8978, 9209, 9307 e 9308, feitas ao projeto de lei em comento.

Aduz que, apesar da Constituinte de 1988 ter ampliado significativamente o poder de emenda do legislador, não se restringindo mais às correções formais do texto do Executivo, como na Carta anterior, a Constituição Federal, em seu art. 166, §3º, estabelece:





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

“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

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei”.

E ainda que, a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, dispõe nas alíneas “a”, “b” e “c” do art. 33:

“Art. 33. Não se admitirão emendas ao projeto de Lei de Orçamento que visem a:

a) alterar a dotação solicitada para despesa de custeio, salvo quando provada, nesse ponto a inexactidão da proposta;

b) conceder dotação para o início de obra cujo projeto não esteja aprovado pelos órgãos competentes;

c) conceder dotação para instalação ou funcionamento de serviço que não esteja anteriormente criado”;





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Aduz, portanto, que as emendas mencionadas contêm várias das proibições protegidas constitucionalmente, quais sejam: **a) anula dotação que não consta do projeto de lei; b) suplementa dotação inexistente.**

Ao final resolve vetar parcialmente o projeto de lei, em relação as Emendas Modificativas relacionadas, em face da inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público, devolvendo a matéria para deliberação da Casa Legislativa.

É breve o relatório.

Passemos à análise.

2. ANÁLISE JURÍDICA

2.1. Da Regularidade do Veto

Quanto à regularidade do veto parcial oposto, o §1º do art. 46 da Lei Orgânica do Município de Santo André, prescreve que:

“Art. 46. Aprovado o projeto de lei, na forma regimental, será enviado ao Prefeito que, aquiescendo, o sancionará.

*§1º Se o Prefeito considerar e julgar o projeto, no todo ou em parte, **inconstitucional** ou **contrário ao interesse público**, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente a Câmara, os motivos do veto.”*

Vê-se, assim, que o veto poderá resultar de um juízo de reprovação concernente à compatibilidade entre a lei e a Constituição (entendimento de que há inconstitucionalidade formal ou material da lei) ou de um juízo negativo do conteúdo da lei quanto a sua conveniência aos interesses da coletividade, ou à oportunidade de sua edição (contrariedade ao interesse público), por parte do Prefeito. No primeiro caso (inconstitucionalidade), estaremos diante do chamado veto jurídico; no segundo (contrariedade ao interesse público), do veto político.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

O veto constitui ato político do Chefe do Poder Executivo, insuscetível de ser enquadrado no conceito de ato do Poder Público, para o fim de controle judicial. Assim, não se admite o controle judicial das razões do veto, em homenagem ao postulado da separação de Poderes (essa restrição aplica-se tanto ao denominado veto político quanto ao veto jurídico), dessa forma, as formalidades legais foram atendidas, a teor do disposto no §1º do art. 46 da Lei Orgânica do Município de Santo André.

2.2. Da Inconstitucionalidade alegada

Em suas razões de veto, o Alcalde argumenta que as Emendas Modificativas objetos dos protocolos nsº 8666, 8667, 8669, 8972, 8973, 8974, 8975, 8976, 8977, 8978, 9209, 9307 e 9308, feitas ao projeto de lei em comento, contrariam o disposto na Constituição Federal, em seu art. 166, §3º, bem como o disposto no art. 33, “a”, “b” e “c”, da Lei nº 4.320/64, na medida em que: **a) anula dotação que não consta do projeto de lei; b) suplementa dotação inexistente.**

Entretanto, pelas razões apresentadas, juridicamente não se consegue vislumbrar qual é a inconstitucionalidade (não se presume, tem que ser demonstrada), tendo em vista que a argumentação foi realizada de forma genérica. O que o Prefeito fez foi simplesmente mencionar o art. 166, §3º, da Carta Republicana, sem indicar em que medida as Emendas Modificativas violaram seus comandos (princípio da motivação – indicação dos fundamentos fáticos e jurídicos que justificam o alegado).

Uma suposta violação ao art. 33, “a”, “b” e “c”, da Lei nº 4.320/64, não nos permite aferir uma inconstitucionalidade, a teor da exegese do disposto nos arts. 102, I, “a” e 125, §2º, ambos da Constituição Federal.

Se o veto do Chefe do Poder Executivo fosse considerado um mero ato administrativo, **este seria considerado nulo, nos termos do art. 2º, parágrafo único, “b” e “d”, da Lei nº 4717/1965 (Lei da Ação Popular)**¹, entretanto, como o Supremo Tribunal Federal entende ser o veto um ato jurídico/político, a análise quanto a sua legitimidade é de

¹ Art. 2º, parágrafo único: *b) o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato; d) a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;*”





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

competência dos membros do Parlamento, mantendo ou rejeitando, não sendo possível controle jurisdicional.

Dessa forma, nos parece que a questão posta refere-se à possibilidade e limitações ao poder de emendas do Poder Legislativo, aos projetos de lei de orçamentária, por serem de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 165, da Constituição Federal.

2.2.1. Leis Orçamentárias Municipais

Orçamento Público Municipal é uma previsão feita para discriminar a arrecadação com tributos e demais recursos, e prever os gastos com manutenção e preservação das atividades da Administração. O orçamento registra o programa de trabalho anual do Poder Público expondo suas prioridades e a destinação dos recursos.

Após o advento da Constituição de 1988, o planejamento orçamentário passou a ser realizado em 03 (três) etapas: Plano Plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

Inexpressivas seriam a autonomia política e a autonomia administrativa sem que fossem conferidos aos Municípios recursos próprios, com o viés de garantir a satisfação dos interesses locais. Para gerir a receita e a despesa do ente, a Constituição determina um sistema orçamentário, no qual deverão ser elaboradas leis para discriminar, gerenciar o dinheiro público.

O orçamento pode ser classificado de acordo com o número de anos para qual fará sua previsão, sendo **anual**, ou **plurianual**. Quanto à categoria econômica das operações sobre as quais versa, pode ser classificado em **orçamento corrente**, tocante à manutenção e funcionamento dos serviços já existentes; ou de **capital**, referindo-se à aquisição de bens ou realização de obras. Quanto a sua intenção pode se classificar em **orçamento funcional**, que prevê e autoriza as despesas por atividade exercida pela Administração; **orçamento desempenho**, que prevê e autoriza as despesas por tarefas a





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

serem executadas; e **orçamento programa**, direcionado a traçar objetivos e metas da Administração, sendo este o método utilizado no Brasil.

O orçamento programa é o planejamento da Administração Pública especificando as proposições concretas do que se pretende realizar e como irão ser realizados. É a justificativa da utilização dos recursos públicos, demonstrando seus objetivos e metas.

No plano municipal, devem ser observadas as disposições constitucionais atinentes ao tema, assim como as normas gerais previstas em lei. A regra que trata das *“normas gerais sobre direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”* é a Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964.

A proposta orçamentária é um documento relativo aos planos de ação do governo referentes à previsão da receita e fixação da despesa que deve ser enviada do Executivo ao Legislativo anualmente, onde será feita a apreciação e votação. No âmbito municipal compete à Lei Orgânica fixar prazo para o Executivo enviar a proposta orçamentária à Câmara Municipal. Se dentro desse prazo não for enviada a proposta, o prefeito incorrerá em infração político-administrativa.

2.2.2. Poder de emenda do Legislativo em matéria orçamentária

Num sistema constitucional democrático como o nosso, em que os 03 (três) Poderes constituídos são dotados de autonomia e têm estabelecidas atribuições distintas e específicas que lhes garantem a necessária independência e relacionamento harmonioso, seria totalmente afrontoso ao Legislativo se a própria Constituição Federal impusesse, de um lado, a aprovação de projetos de lei, e impedisse, de outro lado, que emendas viessem a adequá-los na conformidade do consenso dos parlamentares, visto que isto significaria subtrair do Legislativo importante parcela de sua mais expressiva e relevante função, ou seja, a legislativa.

Contudo, quando o projeto a ser emendado pelo Legislativo é de competência constitucional atribuída, com exclusividade, a sua iniciativa, ao Chefe do Executivo, toda





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

cautela faz-se necessária para que, a título de emendar (acrescentando, suprimindo ou modificando), não transforme o Legislativo no titular daquela iniciativa que a Carta Política e a Lei Orgânica do Município reservou ao Executivo, ou, em outras palavras, a título de emendar não acabe o legislador por substituir o projeto inicial.

A apresentação de emendas, encarada por Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *“como uma iniciativa acessória ou secundária, segundo o direito positivo brasileiro é a proposta de direito novo já proposto, sendo reservado aos membros do Poder Legislativo o poder de emendar”*².

Por ser o Legislativo o veiculador da vontade popular, a ele é conferido como função típica e exclusiva, o poder de emendas aos projetos cuja iniciativa seja ou não de sua competência. É o Texto Constitucional da República que assegura o poder de emenda, ao mesmo tempo que o limita em determinadas hipóteses, nos termos do art. 63.

O direito de emendar constitui parte fundamental do poder de legislar; sem ele o Legislativo se reduziria a um simples ratificador da vontade do titular da iniciativa ou em simples votante.

Porém, algumas questões vêm à tona quando se trata do poder de emendar os projetos de lei cuja, iniciativa é reservada ao Poder Executivo.

Fundamenta-se essa regra de reserva não apenas no princípio de separação dos poderes, mas também num critério de conveniência e oportunidade administrativa.

A exclusividade da iniciativa atinge a matéria e os interesses a ela vinculados. É de se ter em mente, que o interesse da Administração Pública é que constitui a *ratio essendi* primordial da reserva de iniciativa ao Executivo.

O Prefeito é, além do Chefe do Poder Executivo, também o Chefe da Administração Pública local, por cujos interesses tem que zelar, e só ele está em condição de saber quais são esses interesses e como agir para resguardá-los.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Se a exclusividade é conferida também quanto à regulamentação dos interesses referentes à matéria reservada, claro está que o poder de emenda do Legislativo encontra aí um limite de atuação.

A Constituição Federal impõe limites e restrições ao poder de emenda nas leis orçamentárias pelo Legislativo. O Supremo Tribunal Federal na *ADI n° 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*”.

Dessa forma, somente a Carta Republicana pode prescrever limitações ao exercício do poder de emendar do Poder Legislativo.

As emendas ao projeto do Plano Plurianual - PPA que impliquem aumento de despesa são admissíveis apenas caso atendam ao disposto no art. 166, §3º, II ou se relacionem com as hipóteses previstas no §4º. O art. 166, §4º da Constituição prevê a possibilidade de emendas ao projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, desde que compatíveis com o Plano Plurianual.

Neste sentido, o art. 166, §3º, da Carta Republicana prevê a possibilidade de emendas ao projeto da Lei Orçamentária Anual, desde que, sejam compatíveis com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, **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.**

Portanto, 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

² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**, 3ª ed., São Paulo: Saraiva, 1995, pg. 203.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

sem deturpar o ensejo original do Prefeito que tem a competência para a elaboração do projeto de lei.

Quanto mais um Regime Político se aproxima do ideal da Democracia, mais o Poder 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 Política de 1988 ao atribuir a fiscalização não só da legalidade dos atos da Administração Pública, como também da **legitimidade, economicidade, e aplicação das subvenções e renúncias de receitas.**

Pois como expõe Hely Lopes Meirelles, ***“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”.***³

Analisando as Emendas Modificativas vetadas pelo Prefeito, objetos dos protocolos nsº 8666, 8667, 8669, 8972, 8973, 8974, 8975, 8976, 8977, 8978, 9209, 9307 e 9308, feitas ao projeto de lei em comento, **não contrariam o disposto na Constituição Federal, em seu art. 166, §3º, bem como o disposto no art. 33, “a”, “b” e “c”, da Lei nº 4.320/64, pois nenhuma delas anula dotação que não consta do projeto de lei ou suplementa dotação inexistente.**

Cumprе ressaltar que durante a elaboração das emendas modificativas, os nobres parlamentares consultaram os servidores da Gerência de Orçamento e Finanças da Casa Legislativa, na qual os auxiliaram na elaboração das emendas.

3. CONCLUSÃO





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Diante do exposto, com fundamento nos argumentos de autoridade acima colacionados, entendemos que as Emendas Modificativas objetos dos protocolos nsº 8666, 8667, 8669, 8972, 8973, 8974, 8975, 8976, 8977, 8978, 9209, 9307 e 9308, são constitucionais e legais.

Entretanto, a deliberação quanto à rejeição ou manutenção do veto parcial oposto é exclusiva dos nobres Parlamentares.

Quanto ao processo legislativo e ao *quórum* atinentes à matéria, prevê o § 4º do art. 46 da Lei Orgânica Municipal que ***“o veto será apreciado em sessão única, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Vereadores”***.

É o nosso parecer de natureza meramente opinativa e informativa, que submetemos a superior apreciação dessa Douta Comissão de Justiça e Redação, sem embargo de opiniões em contrário, que sempre respeitamos.

Santo André, 22 de fevereiro de 2020.

Ivan Antonio Barbosa
Diretor de Apoio Legislativo
OAB/SP 163.443

³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 17ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 634.

