



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA
Estado do Espírito Santo

MENSAGEM DE VETO Nº 022/2019

Exmo. Senhor:
Bruno Henriques Araújo
Presidente da Câmara Municipal de Santa Teresa-ES

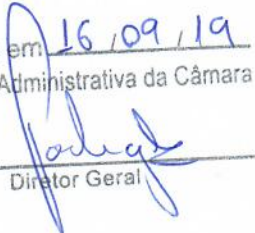
Senhor Presidente:

Considerando que o Parecer Jurídico Municipal, que encaminhamos em anexo, aponta que o Legislativo Municipal, na Emenda nº **023/2019** criou obrigações ao Poder Executivo, violando o Princípio Constitucional da Tripartição dos Poderes.

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do inciso IV, do artigo 60, da Lei Municipal nº 973, de 05 de abril de 1990 (Lei Orgânica), decidi **vetar parcialmente** o Autógrafo de Lei nº 016/2019, no **Artigo 20-A**, seguindo o Parecer da Procuradoria Jurídica Municipal.

Gabinete do Prefeito Municipal de Santa Teresa, Estado do Espírito Santo, em 13 de setembro de 2019.


GILSON ANTONIO DE SALES AMARO
PREFEITO MUNICIPAL

Recebido em 16/09/19
Secretaria Administrativa da Câmara

Diretor Geral



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA
Estado do Espírito Santo

N.º do Processo 12443/2019	
Rúbrica 	Folha n.º 22

PARECER JURÍDICO

**Processo Administrativo nº
12443/2019 – Autógrafo de Lei nº
016/2019 – Emendas Modificativas
004 e 023 – Análise da Legalidade –
Constitucionalidade/Inconstitucion
alidade.**

O Autógrafo de lei nº 016/2019, trata-se de projeto enviado a câmara Municipal, de legislação que versa sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2020.

Com o envio do projeto de lei a Câmara Municipal. Foram apresentadas algumas emendas, dentre elas, as duas que aqui se discute o mérito da legalidade.

Após o trâmite regimental, foi o Projeto Lei (fls. 06/15) aprovado na Sessão Ordinária do dia 04/09/19, com a aprovação de duas emendas, a de nº 004/2019 (MODIFICATIVA) e a emenda nº 23/2019 (ADITIVA), sendo então encaminhado ao Poder Executivo através do Autógrafo de Lei nº 016/2019, objeto deste parecer.

Por força da manifestação da Chefia de Gabinete, previsto às folhas 002, esta Procuradoria Jurídica foi acionada para analisar a legalidade do Autógrafo de Lei e Emendas acima, bem como os demais documentos que instruem este processo.

Até esta data constam neste processo 21 (vinte e uma) laudas.

**Este é o relatório.
A seguir passamos a opinar.**

*Rua Darly Nerty Vervloet, 446 – Santa Teresa – ES – CEP 29.650-000
TeleFax: (27) 3259-3900 – CNPJ: 27.167.444/0001-72*



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA
Estado do Espírito Santo

N.º do Processo 12443/2019	
Rúbrica	Folha n.º 23

DA ANÁLISE

"Quod non est in actis non est in mundo", o que não está nos autos não está no mundo.

Este é um velho brocardo que vem do Direito Romano e que é adotado nos Judiciários de Estados democráticos.

Assim, este parecerista analisará este processo somente com base nas folhas nele juntadas.

Pois bem.

O professor Hely Lopes Meirelles, em sua obra Direito Administrativo Brasileiro, define:

"A **legalidade**, como princípio de administração (CF, art. 37, *caput*), significa que o **administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar**, sob pena de **praticar ato inválido** e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso."

"Na **Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal**. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, **na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza**. A lei para o particular significa "pode fazer assim"; para o administrador público significa "deve fazer assim". (Meirelles (2000, p. 82)).

Como podemos notar, no presente caso, o agente público (gênero), e suas espécies agente político (prefeito) e servidor público (procuradores) estão SUBORDINADOS AOS MANDAMENTOS DA LEI.

O Princípio da Legalidade é vital para o bom andamento da administração pública, sendo que ele coíbe a possibilidade do gestor público agir por conta própria, tendo



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA
Estado do Espírito Santo

N.º do Processo 12443/2019	
Rúbrica	Folha n.º 248

sua eficácia através da execução jurídica dos atos de improbidade, evitando a falta de vinculação à norma e, principalmente, a corrupção no sistema. Essa preocupação se faz constante para que seja atingido o objetivo maior para o país, o interesse público, através da ordem e da justiça.

ALERTAMOS que vivemos em um ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO onde todos (presidente da república, prefeitos, secretário, vereadores, juízes, promotores e etc) estão submissos ao império da lei, neste caso a Constituição da República Federativa do Brasil.

Além de tudo, o artigo 5º inciso XXXVI, da Constituição da República, alberga a garantia de segurança na estabilidade das relações jurídicas, na qual está inserido o **ATO JURÍDICO PERFEITO**.

A **Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro** assim definiu o Ato Jurídico Perfeito:

“Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada. (Redação dada pela Lei nº 3.238, de 1957)

§ 1º Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou.” (grafei)

Logo, o ato jurídico perfeito é um instituto que foi concebido pelo constituinte, sob o aspecto formal. É aquele ato que **nasce e se forma sob a égide de uma determinada lei, tendo todos os requisitos necessários exigidos pela norma vigente**. Protege-se indiretamente o direito adquirido.

Em outras palavras, o ato jurídico perfeito consagra o **princípio da segurança jurídica** justamente para preservar as situações devidamente constituídas na vigência da lei.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA
Estado do Espírito Santo

N.º do Processo 12443/2019	
Rúbrica	Folha n.º 25

Corroborando ainda, para o escoreito deslinde da questão, vale registrar que o poder de emendar projetos de lei, que se reveste de natureza eminentemente constitucional, qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa.

Trata-se, na realidade, de mecanismo oriundo da Teoria dos freios e contrapesos, segundo a qual, não obstante os Poderes da República sejam autônomos e harmônicos entre si, também exercem uma ingerência mútua a fim de evitar abusos e desmandos. Isto porque, a separação das atividades inerentes a cada poder não pode ser entendida de forma tautológica.

Essa prerrogativa institucional, precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis, pode ser legitimamente exercida pelos membros do Legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa (como no caso em tela), desde que, respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição Federal.

Não obstante o poder de emenda caracterize uma prerrogativa institucional dos edis, ele somente será exercido de forma legítima se respeitados alguns princípios constitucionais. Corroborando a presente assertiva, leciona, a respeito, Hely Lopes Meirelles:

"A exclusividade da iniciativa de certas leis destina-se a circunscrever (não a anular) a discussão e votação do projeto às matérias propostas pelo Executivo. Nessa conformidade, pode o Legislativo apresentar emendas supressivas e restritivas, não lhe sendo permitido, porém, oferecer emendas ampliativas, porque estas transbordam da iniciativa do Executivo. Negar sumariamente o direito de emenda à Câmara é reduzir esse órgão a mero homologador da lei proposta pelo prefeito, o que nos parece incompatível com a função legislativa que lhe é própria. Por outro lado, conceder à Câmara o poder ilimitado de emendar a proposta de iniciativa exclusiva do prefeito seria invalidar o privilégio



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA
Estado do Espírito Santo

N.º do Processo 12443/2019	
Rúbrica	Folha n.º 26

constitucional estabelecido em favor do Executivo". (In Direito Municipal Brasileiro, São Paulo: Malheiros Editores, 1993, p. 542).

No mesmo sentido encontra-se a jurisprudência do STF:

"Constitucional. Processo legislativo. Poder de emenda parlamentar: (...) Matérias de iniciativa reservada: **as restrições ao poder de emenda ficam reduzidas à proibição de aumento da despesa** e à hipótese de impertinência da emenda ao tema do projeto". (AgRg em RE nº 202.960-2, 22 el. Min. Carlos Velloso, in DJU de 09.10.98, seção 1-E, p. 9)

"O poder de emendar projetos de lei, que se 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 (RTJ36/382, 385 - RTJ 37/113 - RDA 102/261), pode ser legitimamente exercida pelos membros do legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas 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 84º da Carta Política (...)." (ADI 1.050-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 21-9-1994, Plenário, DJ de 23-4-2004.)

Como sabido, a emenda é proposição apresentada como acessória a outra, que com ela tenha pertinência, que sugere a erradicação de parte daquela a que se reporta, a sua substituição parcial ou total, o seu acréscimo, ou alteração, desde que a matéria acrescida seja da mesma natureza, daquela a que se acresce.

Passando-se, então, ao exame da matéria de fundo, é importante referir que, quanto ao poder de emenda dos parlamentares aos projetos de iniciativa privativa do Poder Executivo, o Supremo Tribunal Federal vinha entendendo que, em tais situações, era



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA
Estado do Espírito Santo

N.º do Processo 12443/2019	
Rúbrica	Folha n.º 27

inadmissível qualquer emenda, por ser essa corolário da iniciativa, onde faltasse poder de iniciativa, faltaria a competência para emendar (STF: RDA 28/51, 42/240 e 47/238).

O Pretório Excelso, no entanto, revisou sua jurisprudência, passando a considerar 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, fundamental registrar, também como precedente, 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:



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA
Estado do Espírito Santo

N.º do Processo 12443/2019	
Rúbrica	Folha n.º 28

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;



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA
Estado do Espírito Santo

N.º do Processo 12443/2019	
Rúbrica	Folha n.º 294

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.

(...)

Todavia, no caso em exame, a inovação normativa da Câmara Municipal, que emendou Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, de iniciativa do Poder Executivo, desbordou dos limites constitucionais, na medida em que estabeleceu novos critérios para o gasto com o orçamento do ano de 2020 desta Municipalidade, sem indicação dos recursos necessários, somente admitindo o reajuste, importando indevido aumento de gastos, caracterizando inequívoca afronta ao que dispõe a Constituição Federal.

Igualmente, a emenda parlamentar efetivada constitui violação ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes do Município, violando, portanto, o preconizado na CF.

Com efeito, tal alteração legislativa, procedida por meio de emenda parlamentar, embora tenha guardado pertinência temática com relação ao Projeto de Lei Orçamentária Anual original, desrespeitou os balizamentos constitucionais, na medida em que, ao modificar a destinação dos recursos, não indicou os recursos necessários, que devem decorrer de anulação de gastos, para fazer frente ao reajuste pretendido com a emenda, aumentando despesas e mostrando-se, ainda, incompatível com a Lei de Diretrizes Orçamentárias em vigor.

Nesse panorama, não é razoável admitir-se a interferência de um Poder em outro, de molde a se considerar inconstitucional modificações de tal monta, a importar aumento de despesas a um dos Poderes, sem indicação dos recursos necessários,



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA
Estado do Espírito Santo

N.º do Processo 12443/2019	
Rúbrica	Folha n.º 30

em detrimento dos demais gastos previstos em orçamento, quais sejam, os de incumbência do Executivo.

É pertinente gizar que a Constituição Federal, em seu artigo 84, inciso XXIII, estabelece 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 os artigos legais impugnados padecem de vício de inconstitucionalidade, uma vez que, conforme destacado, além de não respeitarem as restrições quanto ao poder de emenda aos projetos de leis, evidenciam indevida ingerência do Poder Legislativo ao espectro de atuação do Poder Executivo, na medida em que dispõem sobre matéria orçamentária do Município de modo a configurar desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes, consagrado na Carta Magna.

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.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA
Estado do Espírito Santo

N.º do Processo 12443/2019	
Rúbrica	Folha n.º 37

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.**" (Grifo acrescido).*

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

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

Nesse contexto, o Legislativo do Município, ao emendar o projeto de lei orçamentária, alterando a forma originalmente prevista de destinação do orçamento, sem indicar os recursos para a hipótese constatada de aumento de despesas, provocou indevida ingerência no próprio funcionamento do Executivo, o que foi capaz de afrontar o princípio da harmonia e independência entre os Poderes.

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*, 15.ed. São Paulo: Malheiros, 2006, pp. 732-3.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA
Estado do Espírito Santo

N.º do Processo 12443/2019	
Rúbrica	Folha n.º 32

Feitas tais considerações, mostra-se imperativo reconhecer que a alteração normativa trazida pela Câmara de Vereadores, na hipótese em exame, desbordou dos limites constitucionais. É dizer, ao modificar a forma de destinação dos gastos com o orçamento, sem indicação dos recursos necessários decorrentes de anulação de despesas, o Poder Legislativo restou por provocar aumento do gasto público e por usurpar a competência privativa do Chefe do Executivo, configurando indevida ingerência, em flagrante desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes, consagrado na Constituição Federal.

Em análise meritória das emendas propostas, temos:

A emenda modificativa de n.º 004/2019 visa criar uma restrição ao poder executivo, limitando o poder de suplementação do orçamento em 15% (quinze por cento). Analisando meritoriamente a referida emenda, não se vislumbra qualquer restrição legal para o ato, sendo que a matéria ventilada na emenda, não afrontou qualquer preceito legal, se enquadrando perfeitamente como limitadora.

Por outro lado, a emenda aditiva de n.º 023/2019 tem como escopo criar obrigações ao Poder Executivo, no que se refere a obrigar o Chefe do Poder Executivo a dar prioridade a revisão de vencimentos dos servidores da Municipalidade. Além de criar uma obrigação, a emenda citada cria uma despesa ao executivo, o que por todas as óticas constitucionais carece de legalidade, conforme já declinado e argumentado neste parecer.

Não se deve afastar a intenção do legislador ao apresentar tal emenda, pois ainda que seja revestida de boa fé não preenche os requisitos legais, uma vez que extrapola os limites constitucionais do poder de emendar.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA
Estado do Espírito Santo

N.º do Processo 12443/2019	
Rúbrica	Folha n.º 33

CONCLUIMOS:

Por todo acima exposto, **recomendamos que o Chefe do Poder Executivo Municipal profira VETO PARCIAL ao autógrafo de Lei nº 016/2019, no que se refere às modificações realizadas pela emenda 023/2019, e SANCIONE as demais alterações e o Autógrafo de Lei.**

Este é o parecer opinativo que submetemos à aprovação ou não do Senhor Prefeito Municipal.

Santa Teresa, 12 de setembro de 2019.

JOÃO VINICIUS TONINI CUSTODIO
Procurador Jurídico Municipal
OAB/ES nº 26.838