



GABINETE DO PREFEITO

VEIO INTEGRAL A EMENDA AO PROJETO DE LEI N.º 011/2021.

SENHORA PRESIDENTE,

Dirijo-me a Vossa Excelência, com cordiais cumprimentos, para comunicar que, com base na Lei Orgânica Municipal, decidi opor VETO à Proposição de emenda ao Projeto de Lei n.º 011/2021, que: “Estima receita e fixa despesa do Município de Várzea”, de autoria da vereadora Ângela Mayara Ferreira do Rêgo.

Verificados os pressupostos essenciais para as razões que adiante se apresentam, temos o conflito ensejador da oposição por motivação de inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público nos seguintes termos:

Razões do Veto:

Em que pese a louvável e meritória preocupação do legislador com a matéria objeto da Proposição em análise, depreende-se da leitura do texto da proposta sub examine a inconstitucionalidade e a contrariedade ao interesse público, pelas razões a seguir expostas.

DA INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E A CONSEQUENTE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA

Ademais, a Proposta em comento, na prática, invadiu ainda a esfera da gestão administrativa, que cabe ao Poder Executivo, e envolve o planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo. A atuação legislativa impugnada equivale à prática de ato de administração, de sorte a violar a garantia constitucional da separação dos poderes.

Deste modo, quando o Poder Legislativo do Município edita lei disciplinando atuação administrativa que **estima receita e fixa despesa do Município de Várzea para que o Município promova distribuição obrigatória de absorventes higiênicos, em valor orçado de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais)**. Assim, como ocorre no caso em exame, a presente emenda ao projeto de lei, invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do Administrador Público, violando o princípio da separação de poderes, consagrado no art. 2º da Constituição Federal, de 1988, e reproduzido na Constituição do Estado do Rio Grande do Norte.

Assim, cabe essencialmente à Administração Pública, e não ao legislador, deliberar a respeito da conveniência e oportunidade da criação e



regulamentação dos serviços e políticas públicas voltadas em benefício dos cidadãos. Trata-se de atuação administrativa que fundada em escolha política de gestão, na qual é vedada intromissão de qualquer outro poder.

Ora, como bem leciona o saudoso doutrinador Hely Lopes Meirelles:

“Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.

Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias. Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos e convém se repita que o Legislativo prove ‘in genere’, o Executivo ‘in specie’; a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes.

Usurpando funções do Executivo, ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial.”
(grifos acrescidos)

Dessa forma, infere-se que se trata de atividade nitidamente administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas, vinculadas aos direitos fundamentais e, assim, privativa do Poder Executivo e inserida na esfera do poder discricionário da administração.

Por todo o exposto, resta demonstrada a inconstitucionalidade do presente projeto de lei por invadir a competência do Poder Executivo, de maneira a caracterizar ofensa a Constituição Federal, de 1988, bem como da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte.

DA INCONSTITUCIONALIDADE E ILEGALIDADE DA EMENDA AO PROJETO DE LEI APRESENTADO – INOBSERVÂNCIA DA LDO E PPA – ESTIMATIVA DE RECEITA E CRIAÇÃO DE DESPESA PARA O PODER EXECUTIVO.

Inicialmente, as emendas apresentadas estão em desacordo com as normas constitucionais e infraconstitucionais. Há flagrante erro de ordem técnica e legal posto que o projeto de Lei não tem previsão orçamentária na LDO ou PPA.

O Plano Plurianual – PPA é o documento que define as prioridades do



Governo para o período de quatro anos, podendo ser revisado a cada ano. Nele consta o planejamento de como serão executadas as políticas públicas para alcançar os resultados esperados ao bem-estar da população nas diversas áreas.

No presente caso, o Plano Plurianual nasceu a partir de projeto de lei do Poder Executivo enviado ao Legislativo para aprovação. Ademais, este último poderia propor alterações, todavia, restou-se silente quanto a possibilidade de acrescer despesas relacionada a matéria em questão, sendo, cristalino que a obrigatoriedade de fornecer absorventes higiênicos irá gerar um impacto financeiro de grande monta e não previsto das Leis orçamentárias (PPA e LDO).

Conforme proposto na presente emenda ao projeto de lei, será acrescida uma despesa pública no importe de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), sem haver lastro financeiro para tanto.

Em vias do exposto, resta evidente que o presente projeto de lei fora proposto sem observar os requisitos exigidos em Lei. Isso porque, 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, *in verbis*:

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

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

É imprescindível ressaltar que a divisão de competência quanto à iniciativa legislativa, gera inconstitucionalidades e ilegalidades 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 Poder Legislativo Municipal propôs a inclusão de diversas despesas que não estavam previstas nas Lei Orçamentárias, após a realização de audiências públicas com a população, bem como os próprios vereadores proponentes podiam sugerir ações a tempo e modo correto para serem incluídas e não o fizeram à época.

Ademais, não há como hodiernamente alterar a previsão orçamentária já que o ano fiscal está em curso e não há disponibilidade (financeira e orçamentária) para iniciar um programa que visa distribuir absorventes higiênicos no importe total de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais).

Temos ainda, que a população de Várzea/RN carece de atenção a



questões mais sensíveis, como: alimentação, saúde, moradia etc. e que um valor tão elevado poderia ser empregado em situação mais urgentes.

O próprio governo federal já possui um programa que visa atender exatamente esta proposta (distribuir absorventes higiênicos), sendo despendendo dois programas sobre o mesmo viés (Projeto de Lei 196/2021).

Sobre o tema, Hely Lopes Meirelles afirma que: *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, que importem em aumento da despesas prevista, ressalvadas as emendas aos projetos que dispõem sobre matérias orçamentária. Todavia, mister se faz que tais emendas indiquem os recursos necessários à ampliação da despesa, admitindo-se, apenas os recursos provenientes de anulação de despesa, excluídas as relativas às dotações para pessoal e seus encargos e aos serviços das dívidas. 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 constitucional estabelecido em favor do Executivo.*

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

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

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

[...].

Dito isso, é de referir que, no caso, do cotejo entre as considerações até aqui lançadas e o que preconiza o artigo 166, parágrafo 3º, há flagrante inconstitucionalidade no conteúdo do projeto de lei aqui analisado. Isso porque, o seu texto é desprovido da necessária densidade, pois trouxe, simplesmente novas despesas, sem justificativa plausível, interferindo, cabalmente, nas metas a serem executadas pela administração municipal.

No mesmo sentido, segue jurisprudência relacionada:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ROSÁRIO DO SUL. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. EMENDA SUPRESSIVA. CORTE DE RECURSOS SEM JUSTIFICATIVA. MODIFICAÇÃO NOS RECURSOS FINANCEIROS QUE IMPORTA SUBSTANCIAL ALTERAÇÃO NO PLANEJAMENTO DO MUNICÍPIO. SEPARAÇÃO DOS PODERES. VIOLAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE.

Devidamente caracterizado o objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade, não há que se falar em extinção do processo pela mera referência, na inicial, à emenda que deu ensejo à alteração na Lei. Hipótese em que perfeitamente inteligível que o objeto da ação direta é a própria Lei Orçamentária Anual, na parte em que modificada pela respectiva emenda de nº 2014, que suprimiu R\$ 13.000.000,00 do orçamento do Município para o exercício de 2014. Preliminar afastada. Há violação à separação dos poderes quando o Poder Legislativo, no exercício da sua competência de emenda às leis orçamentárias anuais, extrapola os limites estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual, assim ingerindo indevidamente na esfera de competência exclusiva do Poder Executivo. As regras constitucionais, tanto federal, quanto estadual, estabelecem prerrogativa do Poder Executivo para dar início ao processo legislativo dos



orçamentos anuais. A emenda de origem parlamentar não pode modificar a substância do texto normativo. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. DECISÃO POR MAIORIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70059096669, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS,... Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em 27/10/2014). (TJ-RS - ADI: 70059096669 RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Data de Julgamento: 27/10/2014, Tribunal Pleno, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 05/11/2014)

Como se isso tudo não bastasse, ainda houve infração ao que prevê o artigo 12, §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, que abaixo transcrevemos:

Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

§ 1º Reestimativa de receita por parte do Poder Legislativo só será admitida se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal.

Com efeito, a reestimativa de receita pelo Legislativo somente pode ser feita caso comprovado, erro ou omissão de ordem técnica ou legal, o objetivo do dispositivo legal é dar efetividade ao princípio da universalidade e precisão das receitas, evitando que os Poderes Executivo e Judiciário “inventem” receitas só para poder criar despesas e emendas.

O presente projeto de lei não teve o condão de corrigir erro ou omissão de ordem técnica ou legal, vista que não houve justificativa que demonstrasse a existência de vícios que comprometessem a estrutura orçamentária.

III- CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, e com fulcro nos argumentos acima delineados, **OPONHO VETO INTEGRAL A EMENDA AO PROJETO DE LEI nº 011/2021**, devolvendo a matéria ao necessário reexame dessa Egrégia Casa Legislativa, no aguardo de que, a partir de nova apreciação, as razões apresentadas possam ser acolhidas.

Por fim, salientamos que já há Lei Federal que prevê a distribuição



Estado do Rio Grande do Norte
Prefeitura Municipal de Várzea
Rua Cel. Felipe Jorge n.º 20 - CEP 59.185-000
CNPJ (MF): 08.168.940/0001-04



gratuita de absorventes higiênicos, sendo despiciendo duas leis sobre o mesmo assunto.

Várzea/RN, 14 de dezembro de 2021.


Pedro Sales Belo da Silva
Prefeito Municipal

RECEB
Em. 06/06/2022
Indigny