

Estado do Rio Grande do Sul
Município de Sapucaia do Sul
Procuradoria Geral do Município
Gabinete do Procurador Geral



MENSAGEM Nº 25, DE 21 DE JUNHO DE 2019.

VETO TOTAL AO PROJETO DE LEI Nº 017/2019

Processo nº

Nº 21159 / 162 / 2019

Senhora Presidente:

Dirijo-me a Vossa Excelência para comunicar que, utilizando a prerrogativa que me é conferida pelo artigo 60, § 1º, combinado com o artigo 82, inciso II, da Lei Orgânica do Município de Sapucaia do Sul, que decidi opor VETO TOTAL ao Projeto de Lei Legislativo nº 017/2019, de autoria da nobre vereadora Dra. Imília de Souza, que “Modifica o art. 56 da Lei Orgânica do Município de Sapucaia do Sul e acrescenta o art. 141-A da Lei Orgânica do Município de Sapucaia do Sul, tornando obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica”, aprovado nas sessões plenárias da Câmara de Vereadores dos dias 23 e 28 de maio de 2019.

A negativa de sanção que ora subscrevo ao projeto de lei epigrafado, fundamenta-se em razões de inconstitucionalidade, ilegalidade e de contrariedade ao interesse público, conforme passo a demonstrar.

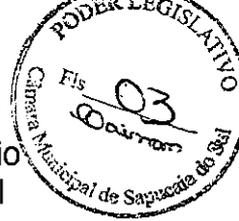
O texto legal pretende modificar o art. 56 da Lei Orgânica do Município para ressalvar o disposto no art. 141-A que acrescenta da vedação sobre admissão de emendas que aumentem a despesa prevista nos projetos de leis de iniciativa privativa do Prefeito.

O art. 141-A que pretende acrescentar por meio do art. 2º, assim dispõe:

“Art. 141-A. As emendas individuais apresentadas ao projeto de lei do orçamento anual serão aprovadas no limite de 1,0% (um por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde e o restante deverá ser dirigido às áreas de educação, infraestrutura e segurança, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.”

Exma. Sra.
DD. Raquel Moraes
Presidente da Câmara Municipal
Sapucaia do Sul – RS
Nesta.

MESA	
O projeto de lei nº 017/2019 foi apresentado em plenário.	
em 25/06/2019	
na 38ª reunião da 2ª Sessão	
2769	Na 14ª LEGS
Ver	



§ 1º. *É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, das programações incluídas por emendas individuais na lei do orçamento anual, nos termos previstos no “caput” deste artigo, em montante correspondente a 1,0% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.*

§ 2º. *Para fins do disposto no § 1º deste artigo, considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria.*

§ 3º *As programações orçamentárias previstas no § 1º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.*

§ 4º. *Nos casos de impedimento de ordem técnica no empenho da despesa que integre a programação no § 1º deste artigo, serão adotados os seguintes procedimentos:*

I - até (120) cento e vinte dias após a publicação da lei do orçamento anual, o Poder Executivo, o Poder Legislativo enviará ao Poder Legislativo as justificativas dos impedimentos;

II - até (30) trinta dias após o término do prazo previsto no inciso I, o Poder Legislativo indicará ao Poder Executivo o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável e as eventuais propostas saneadoras para os demais impedimentos apresentados;

III - até 30 de setembro, ou até (30) trinta dias após o prazo previsto no inciso II, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei sobre o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável;

IV - se, até 20 de novembro, ou até (30) trinta dias após o término do prazo previsto no inciso III, a Câmara Municipal de Vereadores não deliberar sobre o projeto, o remanejamento será implementado por ato do Poder Executivo, nos termos previstos na lei orçamentária anual.

§ 6º. *Após o prazo previsto no inciso IV do § 5º deste artigo, a execução das programações a que se refere o § 1º não será obrigatória nos casos dos impedimentos justificados nos termos do inciso I do § 5º.*

§ 7º. *Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 1º até o limite de 0,35% (zero vírgula trinta e cinco por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.*

§ 8º. *Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, o montante previsto no § 1º poderá ser reduzido em índice igual ou inferior ao incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.*



§ 9º Transferência obrigatória do Estado destinada ao Município, para a execução da programação prevista no § 1º deste artigo, independará da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o “caput” do art. 169 da Constituição da República.

§ 10. Os Poderes Executivo e Legislativo manterão em seus sítios oficiais da Internet a relação atualizada das programações incluídas por emendas individuais na lei do orçamento anual, nos termos previstos no caput deste artigo, detalhando o estágio da execução e indicando os impedimentos, caso existentes, e as eventuais reduções em seu montante a que se refere o § 1º.

§ 11. A relação de que trata o § 10 deste artigo conterà:

I – classificação funcional e programática da programação;

II – número da emenda;

III – número e beneficiário dos respectivos convênios ou instrumentos congêneres;

IV – execução orçamentária e financeira;

V – eventuais impedimentos, bloqueios e outras ocorrências, com a devida justificção.” (grifos nossos)

Em primeiro lugar, a matéria padece de inconstitucionalidade e de ilegalidade ao não observar o devido processo legislativo, pois se trata de emenda à Lei Orgânica do Município que foi apresentada por meio de projeto de lei apresentado por uma só parlamentar.

O processo legislativo é garantido constitucionalmente sendo que a Lei Orgânica municipal segue o rito determinado pela Constituição Federal e pela Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

Neste sentido, o art. 29, *caput*, da CF/88 outorga aos Municípios ampla liberdade de auto-organização, respeitados os princípios da Carta Federal e os da Carta Estadual. O art. 8º da Constituição estadual incorporou os princípios da Carta Federal.

Sobre a constitucionalidade do processo legislativo, leciona o Ministro do egrégio STF Alexandre de Moraes (in. MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional, 19ª edição, Editora Atlas S/A, São Paulo, 2006, p. 637):

“O art. 5º, II, da Constituição Federal, consagra o princípio da legalidade ao determinar que ninguém seja obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. Como garantia de respeito a este princípio básico em um Estado Democrático de Direito, a própria Constituição prevê normas básicas na feitura das espécies normativas. Assim, o processo legislativo é verdadeiro corolário da princípio da legalidade, como analisado no capítulo sobre direitos



fundamentais, que deve ser entendido como ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de espécie normativa devidamente elaborada de acordo com as regras de processo legislativo constitucional (arts. 59 a 69, da Constituição Federal). Assim sendo, a inobservância das normas constitucionais de processo legislativo tem como conseqüência a inconstitucionalidade formal de lei ou ato normativo produzido, possibilitando pleno controle repressivo de constitucionalidade por parte do Poder Judiciário, tanto pelo método difuso quanto pelo método concentrado". (grifou-se)

A Lei Orgânica municipal dispõe sobre a elaboração e aprovação de emendas ao seu texto nos seguintes termos:

“SEÇÃO IX DA EMENDA À LEI ORGÂNICA

Art. 66. Esta Lei poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara Municipal;

II - do Prefeito Municipal.

§ 1º Esta Lei não poderá ser emendada na vigência de intervenção no Município, estado de defesa ou estado de sítio.

§ 2º A proposta, após parecer escrito de todas as comissões, independente dos mesmos, será discutida e votada em dois turnos, considerando-se a mesma aprovada quando obtiver, em ambas as votações, o voto favorável de dois terços dos membros da Câmara, observado o interstício mínimo de dez dias.

§ 3º Será nominal a votação da emenda à Lei Orgânica.

Art. 67 A emenda à Lei Orgânica será promulgada pela Mesa da Câmara com respectivo número de ordem.”

Verificando a tramitação legislativa do projeto de lei em comento, observa-se que a Procuradoria da Câmara de Vereadores já havia informado que a proposta não obedecia ao rito legislativo legalmente determinado (https://www.cmsapucaiaodosul.rs.gov.br/pdf.view.php?filename=parecer_da_procuradoria&url=uploads/4852.pdf)

Na Comissão de Legislação e Justiça, a proposta também não logrou aprovação, tendo recebido parecer contrário (https://www.cmsapucaiaodosul.rs.gov.br/pdf.view.php?filename=parecer_da_comissao_comissao_de_legislacao_e_justica&url=uploads/4853.pdf).

Salienta-se que a jurisprudência também conclui pela inconstitucionalidade da tramitação legislativa equivocada, como se observa na Ação Direta De



Inconstitucionalidade nº 70015677370 do Tribunal de Justiça do Estado, cuja ementa segue:

“CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA. EMENDA À LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. INOBSERVÂNCIA DO QUORUM MÍNIMO DE PROPOSIÇÃO. ALTERAÇÃO NO PROCEDIMENTO LEGISLATIVO ABREVIADO. SOLICITAÇÃO DE URGÊNCIA PELO CHEFE DO EXECUTIVO. APRECIÇÃO PELA CÂMARA MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. É formalmente inconstitucional a Emenda à Lei Orgânica 026/2005, do Município de São Borja, na medida em que não observado o quorum mínimo para a proposição de projetos de emenda à Lei Orgânica. Ofensa ao art. 58, I, da CE/89, aplicável aos Municípios em razão do princípio da simetria. O diploma legal impugnado padece, também, de inconstitucionalidade material, pois ao modificar o procedimento legislativo abreviado, submetendo à apreciação da Câmara Municipal a solicitação de urgência em projetos de iniciativa do Prefeito, dele retira a prerrogativa garantida no art. 62 da CE/89.

2. **AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.”**

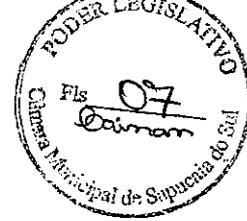
A fundamentação do referido acórdão apresenta argumentos que se adaptam perfeitamente à situação em tela, como na citação de “JOSÉ NILO DE CASTRO (**Direito municipal positivo**, nº 4.1.5, p. 99, 2ª Ed., Belo Horizonte, 1992):

Os princípios norteadores do processo legislativo, de que cogitam os artigos 59 e seguintes, até 69, da Constituição Federal, aplicam-se aos Estados e aos Municípios, como o ciclo e o procedimento das feitura das leis, a saber, a iniciativa, a tramitação do Legislativo, a deliberação, o quorum, a sanção (expressa ou tácita), o veto e a promulgação.”

Também na citação do sempre festejado HELY LOPES MEIRELLES (**Direito administrativo municipal**, p. 630, 12ª ed., São Paulo: Malheiros, 2001) prossegue o acórdão:

“O processo legislativo instituído para a União era extensivo e impositivo, nos seus princípios, aos Estados e Municípios por expressa determinação da pretérita Constituição da República (cf. arts. 13, III, e 200). Pela carta Magna de 1988 as unidades federadas – Estados, Municípios e Distrito Federal – reger-se-ão por Constituições e leis que adotarem, devendo observar os princípios da Constituição Federal (cf. arts. 25, 29 e 32).

A Constituição dedica uma seção inteira ao processo legislativo, estabelecendo princípios e normas gerais sobre a elaboração das leis, suas iniciativa, discussão, votação, sanção e promulgação ou veto. É



previsão constitucional destinada a oferecer estrutura e solidez ao princípio da independência dos Poderes. As regras do processo legislativo oferecem balizamento para a atuação do Poder Legislativo em sua função própria, sendo um dos meios garantidores da independência e harmonia dos Poderes.

As regras gerais que veiculam princípios do processo legislativo são impositivas para as três esferas de governo. A legislação local não pode restringi-las nem ampliá-las. São dispositivos inarredáveis, considerados de importância primordial para a regência das relações harmônicas e independentes entre os Poderes. Dizem respeito à própria configuração do Estado, em seu modelo de organização política, retracado pela nova ordem constitucional. Dele, o Município, como integrante da Federação, não pode se afastar.

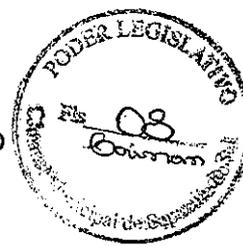
O art. 29, caput, da CF dispõe que o Município reger-se-á por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição, entre os quais se alinha a do processo legislativo.

Com efeito, o Egrégio Supremo Tribunal Federal consolidou a orientação de que, a despeito da falta de previsão explícita na atual Carta, *impõe-se à observância do processo legislativo dos Estados-membros as linhas básicas do correspondente modelo federal, particularmente as de reserva de iniciativa, na medida em que configuram elas prisma relevante do perfil do regime positivo de separação e independência dos poderes, que é princípio fundamental ao qual se vinculam compulsoriamente os ordenamentos das unidades federadas* (Pleno do STF, ADIn 872-RS-Liminar, 3.6.93, Relator Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, RTJSTF, 151/425). (grifou-se)

Assim, conforme se verifica no projeto de lei ora vetado, a proposição é obra de um único integrante da Câmara Municipal, o que fere o art. 58, I, da Constituição estadual, regra análoga àquela insculpida no art. 60, I, da CF/88, que exige o quorum mínimo de proposição de um terço dos parlamentares.

Ainda no âmbito da constitucionalidade, a proposta transgride os art. 2º da Constituição Federal por violar o princípio da harmonia e independência entre os Poderes, vindo a intervir em matéria cuja competência legislativa é privativa do Chefe do Poder Executivo. Sua aplicação acarretaria ingerência indevida na órbita do Poder Executivo.

Ao Chefe do Poder Executivo foi reservada a atribuição constitucional de dar início ao trâmite legislativo de proposições que provoquem o crescimento da despesa pública e sua previsão orçamentária, preservando o necessário controle administrativo sobre os gastos do Município.



Desta forma, evidentemente observamos que a Constituição Federal e a Constituição Estadual resguardam a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para propor projetos de lei no âmbito das matérias orçamentárias.

Nesta seara, a iniciativa das leis orçamentárias é matéria reservada ao Chefe do Poder Executivo, conforme art. 134 da Lei Orgânica Municipal; art. 149 da Constituição Estadual e art. 165 da Constituição Federal.

Assim, projetos de lei que versem sobre matéria orçamentária, em especial sobre emendas ao orçamento só podem ser objeto de proposta legislativa nos estritos termos determinados pela Constituição. Destaca-se que a Carta Federal disciplina como devem ser propostas emendas às leis orçamentárias e quais suas limitações.

Quanto ao mérito, não se pode argumentar que a proposta apenas reproduz o quanto disposto na Emenda à Constituição Federal nº 86/2015, que apesar da constitucionalidade duvidosa permanece em vigor quanto ao seu artigo 1º, pois as alterações do texto não são meras adaptações para o âmbito municipal.

A alteração proposta inclui exceção ao art. 56 da Lei Orgânica, no entanto, tal dispositivo é referente às propostas legislativas em geral e não às leis orçamentárias, que dispõem de regulamentação constitucional específica. O art. 56 está dentro do Título II - Do Governo Municipal, no capítulo I, seção VI - Do Processo Legislativo.

A matéria orçamentária é tratada pelo texto constitucional e pela Lei Orgânica Municipal de forma especialíssima e não pode ser mesclada com os dispositivos concernentes ao processo legislativo em geral.

De outra parte, o texto apresentado sob o nome de art. 141-A avança em matéria de exclusiva competência do chefe do Poder Executivo, muito além do previsto na Emenda nº 86.

Destarte, no § 4º do referido novo art. 141-A está previsto no inciso II que o Poder Executivo, além de apresentar justificativas para os impedimentos para a execução das emendas, ainda deve apresentar "as eventuais propostas saneadoras para os demais impedimentos apresentados";

Por fim, os §§ 10 e 11 do novo dispositivo trazem determinações que incidem em atribuições privativas do Poder Executivo no exercício da Administração municipal, além de gerarem despesas que transgridem a competência privativa do chefe do Poder Executivo.

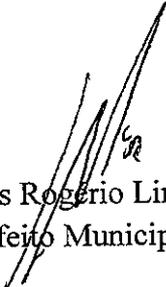


Estado do Rio Grande do Sul
Município de Sapucaia do Sul
Procuradoria Geral do Município
Gabinete do Procurador Geral



Diante do exposto, por razões de inconstitucionalidade, ilegalidade e consequente contrariedade ao interesse público veto totalmente o Projeto de Lei nº 017/2019, propiciando a esse Egrégio Poder a reapreciação da matéria, certo de que os nobres deputados, ao conhecerem dos motivos que me levaram a tal procedimento, reformularão seu posicionamento.

Atenciosamente,


Luis Rogério Link
Prefeito Municipal