

Itaúna, 27 de dezembro de 2011.

**Ofício nº 756/2011 – Gabinete do Prefeito**

**Assunto:** Encaminha Veto Parcial ao Projeto de Lei nº 37/2011 (LOA)

Senhor Presidente,

Por contrariar disposições constitucionais e legais, torna-nos forçoso opor veto parcial ao Projeto de Lei nº 37/2011 – Lei Orçamentária Anual que estima a receita e fixa a despesa do Município para o exercício de 2012, aprovado nessa Casa, com emendas, fazendo-o, tempestivamente, sob os fundamentos do artigo 66, § 1º, da Carta Magna e artigo 82, VI da Lei Orgânica do Município, e artigo 208, § 1º, inciso II do Regimento Interno dessa Câmara.

Em anexo, as razões do voto, as quais esperamos sejam acatadas pelo i. Colegiado, em face da total inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público das emendas realizadas por essa E. Casa de Leis.

De oportuno apresentamos a V. Exa. nossos protestos de respeito e consideração.

Atenciosamente,

**EUGÊNIO PINTO  
Prefeito Municipal**

**EXMO. SR.  
ÉDIO GONÇALVES PINTO  
PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL  
ITAÚNA - MG**

## ***VETO PARCIAL AO PROJETO DE LEI N° 37/2011***

Exmos. Sr. Presidente e Srs. Vereadores da Câmara Municipal de Itaúna:

### ***EMENDA ADITIVA N° 04/2011:***

**Referida emenda acrescentou à Lei o artigo 8º, renumerando para artigo 9º o artigo 8º, com a seguinte redação:**

**"Art. 8º Fica o Legislativo Municipal autorizado a proceder à suplementação de créditos ao orçamento da Câmara Municipal, durante o exercício de 2012, mediante anulação total ou parcial de suas dotações, cujos créditos adicionais para reforço do orçamento do Legislativo, até o limite de 5% (cinco por cento) do total da despesa fixada, serão abertos pelo Chefe do Poder Legislativo, através de ato próprio equiparado ao decreto executivo, em cumprimento ao disposto ao artigo 42, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1974 c/c inciso V do artigo 64 e inciso IV do artigo 69 da Lei Orgânica do Município de Itaúna"**

### ***RAZÕES DO VETO:***

A i. Câmara Municipal de Itaúna justificou a emenda acima descrita como "*mecanismo adequado à implementação da maior autonomia administrativa da Casa, que desta forma, fica amparada legalmente e desvinculada do Poder Executivo para o exercício pleno de sua gestão*".

Com todo respeito aos nobres Vereadores e à Assessoria Jurídica do Legislativo, é no mínimo lamentável uma emenda tão “absurdamente” inconstitucional e ilegal:

- 1) Inicialmente, cumpre destacar a incompetência do Poder Legislativo em propor a presente emenda, eis que a matéria orçamentária é de iniciativa privativa do Poder Executivo, conforme disposição do artigo 61, II, "b", 84, V, 165 e 166 da Constituição Federal e artigo 42 da Lei nº 4.320/64.

Acerca da matéria, Professor *Hely Lopes Meirelles* enfatiza:

"Não se pode negar o direito de emenda à Câmara Municipal, pois que seria reduzi-la a órgão meramente homologador da lei proposta pelo Prefeito, o que seria incompatível com a função legislativa que lhe é própria. POR OUTRO LADO, CONCEDER À CÂMARA MUNICIPAL O PODER ILIMITADO DE EMENDAR A PROPOSTA DE INICIATIVA EXCLUSIVA DO PREFEITO SERIA INVALIDAR O PRIVILÉGIO CONSTITUCIONAL ESTABELECIDO EM FAVOR DO PREFEITO".

O Egrégio TJMG muito bem assentou no julgamento da ADIN nº 1.0000.06.438839-0/000:

"Em suma, nos termos da Carta Estadual, e segundo também o princípio da simetria para o centro, não pode a Câmara Municipal **propor emenda** contendo dispositivo cuja competência seja privativamente reservada ao titular da Representação do Poder Executivo. **Atuando através das leis que elaborar e atos legislativos que editar, a Câmara, ditará ao Prefeito as normas gerais da administração, sem chegar à prática administrativa.** A propósito, tem decidido o Supremo Tribunal Federal e os Tribunais estaduais que é inconstitucional a deslocação do Poder administrativo e regulamentar do Executivo para o Legislativo." (in Direito Municipal Brasileiro, Malheiros Editores, 6 ed., 3 tiragem, SP, 1993, p. 542.) *Relator: Exmo. Sr. Dês. JOSÉ FRANCISCO BUENO.* (g.n.)

Desse modo, quando a Câmara Municipal de Itaúna exerceu o constitucional direito de emenda, o fez de modo inadequado. E para que dúvidas não restem, outra lição do preclaro mestre *Hely Lopes Meirelles*:

"...pode o Legislativo apresentar emendas supressivas ou restritivas, **NÃO LHE SENDO PERMITIDO, PORÉM, OFERECER EMENDAS AMPLIATIVAS, PORQUE ESTAS TRANSBORDAM DA INICIATIVA DO EXECUTIVO.**" E isto porque "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."

2) Quanto à motivação da emenda aditiva nº 04/2011 , observa-se que a própria fundamentação legal citada em seu texto também contraria totalmente a pretensão do Legislativo. De forma meridiana e concatenada, esses dispositivos da legislação citada tecem a sistemática a ser observada pela Administração Pública, para suprir inexistências e insuficiências orçamentárias, mediante diploma específico de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, na qualidade de representante legal das entidades políticas e, por conseguinte, o responsável pela gestão superior de seus respectivos orçamentos.

Vale dizer, no sistema prescrito pelo legislador constituinte de 1988, compete ao Chefe do Executivo, nos três níveis de governo, tanto a iniciativa da Lei Orçamentária Anual como a de abertura de créditos suplementares ou especiais, podendo a Lei de Meios autorizar a suplementação orçamentária até determinado limite. No entanto, a abertura de créditos adicionais deve ser precedida de exposição de motivos, sendo que o respectivo ato deve indicar a fonte dos recursos para fazer face à despesa, a qual se pode originar de superávit financeiro, excesso de arrecadação, anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou operações de crédito (g.n.).

"Art. 165, § 8º, CF - A lei orçamentária anual não conterá 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.

Art. 7º, Lei n.º 4.320/64 - A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para:  
I - Abrir créditos suplementares até determinada importância obedecidas as disposições do artigo 43."

A competência legislativa em matéria orçamentária e financeira é concorrente, o que significa que a União estabelece normas gerais (no caso a Lei nº 4.320/64), cabendo aos Estados a competência suplementar, porém sem colidir com os preceitos gerais, visto que a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual no que lhe for contrário. Aos municípios resta somente suplementar a legislação federal e estadual nessas matérias, e ainda assim, no que couber.

Segundo preceitua o artigo 42 da Lei nº 4.320/64, os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por Decreto do Poder Executivo. Sua abertura depende ainda da existência de recursos disponíveis e será precedida de exposição justificada (artigo 43 da Lei nº 4.320/64).

"Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa."

Ademais, apesar de a Lei nº 4.320/64 ser uma lei ordinária em sua origem, é em essência uma lei complementar, visto que foi recepcionada pela Constituição Federal como tal, não podendo atualmente ser alterada ou revogada por lei ordinária, mas somente por outra lei complementar, em razão da vedação de uma espécie normativa invadir o campo normativo de outra.

A despeito da previsão de abertura de créditos adicionais diretamente pelo Legislativo Municipal constar de algumas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e de Leis Orçamentárias Anuais (LOA), referidas leis não poderiam permitir, validamente, a abertura de créditos pelo chefe do Poder Legislativo sem ferir o comando da Lei nº 4.320/64.

Nesse sentido, e corroborados pela jurisprudência de alguns Tribunais de Contas, J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis afirmam que somente o Executivo tem competência legal para abrir créditos suplementares por meio de decretos. Igualmente, a jurisprudência dos Tribunais de Contas tem reafirmado a impossibilidade de abertura de créditos que não pelo Chefe do Poder Executivo, a saber:

"Emitir Parecer Prévio pela rejeição, porque irregulares (...) em razão da abertura de créditos adicionais suplementares, por Decretos Legislativos, assinados exclusivamente pelo Presidente da Câmara, em infringência ao art. 42, da Lei nº 4.320, segundo o qual a competência para abertura de créditos adicionais suplementares e especiais é do Poder Executivo" (*Parecer Prévio TCM-BA n.º 64/06*)

"O parágrafo único do art. 25 da LDO, que autoriza o Chefe do Poder Legislativo abrir créditos adicionais na forma ali prescrita, no entendimento deste Relator, fere os arts. 61, §1º, inciso II, alínea b, 84, inciso XXIII e 165, incisos I, II, III, § 9º II, da Constituição da República/88; art. 42 da Lei Federal nº 4.320/64 e arts. 59, inciso III e 80, inciso IV, da Lei Orgânica do Município de Manaus, uma vez que somente ao Poder Executivo cabe tal atribuição." (*Parecer Prévio TCE-AM n.º 4.092/07*)

Observa-se, pois, que, se for observado o sistema orçamentário e de contabilidade pública previsto na legislação, tecnicamente não é possível o empenho de despesa sem o respectivo crédito no elemento de gasto. No que tange à suplementação de dotação ou ao seu reforço, no direito financeiro pátrio, só é possível a abertura de crédito por meio de decreto do Chefe do Poder Executivo, revelando-se juridicamente inviável a abertura de créditos diretamente pelas Câmaras Municipais, em razão da ilegalidade e da constitucionalidade, como as estampadas no artigo 8º acrescido à lei.

#### ***EMENDA MODIFICATIVA Nº 10/2011:***

**Referida emenda altera os valores das Receitas de Capital – Operações de Crédito previstos no art. 3º do Projeto de Lei nº 37/2011, relativos às Receitas da Administração Indireta, reduzindo-os na seguinte ordem:**

**Receitas de Capital – Projeto original – R\$ 21.995.700,00  
Receitas de Capital – com emenda – R\$ 344.000,00  
Operações de Crédito – Projeto Original – 21.951.700,00  
Operações de Crédito – Com emenda – R\$ 300.000,00**

#### ***RAZÕES DO VETO:***

Justificou o i. Colegiado que a dita emenda tem por objetivo a redução de valores de operação de crédito, por entenderem que esses empréstimos ou financiamentos, se necessários, deverão ser encaminhados à Câmara para avaliação e discussão.

Preliminarmente, vale ressaltar que a emenda modificativa supra não possui o requisito de admissibilidade vez que se demonstra incompatível com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Assim sustenta *Hely Lopes Meirelles* “Quanto ao oferecimento de emendas, as oferecidas ao projeto da lei orçamentária anual devem ser apresentadas na comissão permanente, e só serão admissíveis as que forem compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias....” (Direito Municipal Brasileiro) - g.n.

Lado outro, referida medida interfere diretamente no ato jurídico perfeito, uma vez que a ação governamental foi inserida no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias, originando os seguintes contratos 1) nº 0248587-20 – Programa Saneamento para Todos/Ampliação – ETA do Bairro de Lourdes – construção de dois filtros rápidos; 2) nº 0248600-94 – Programa Saneamento para Todos/Reservatório e Adutora no Bairro Veredas II e Implantação de SAA na Comunidade Calambau; e 3) nº 0248592-95 – Programa Saneamento para Todos/Substituição do Anel de Gravidade com a Caixa Econômica Federal para execução do PAC - I. (g.n.)

Em face do disposto no art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal vigente, é indubitável que esses contratos constituem ato jurídico perfeito, protegido pelo texto constitucional invocado, dele irradiando, para uma ou para ambas as partes, direitos adquiridos, não podendo ser alcançado por lei superveniente à data da celebração do contrato, mesmo quanto aos efeitos futuros decorrentes do ajuste negocial.

Nesse sentido, também é a lição clara e precisa do saudoso jurista *Francisco Campos, verbis*: ‘O que a Constituição assegura, portanto, ao determinar que o ato jurídico perfeito continuará a ser regido pela lei do tempo em que se consumou, é, precisamente, o efeito jurídico daquele

ato, isto é, as transformações por ele operadas nas relações jurídicas que constituem o seu conteúdo, seja criando, seja modificando, transferindo ou extinguindo direito" (Direito Administrativo, Rio, Livr. Freitas Bastos, 1958, v. II, p. 11)

Salientamos, pois, que as formas de pagamento já estão definidas nos respectivos contratos, necessitando a Autarquia Municipal de crédito suficiente para garantia e cumprimento das obrigações avençadas.

São estas, Senhor Presidente e Colenda Câmara, as razões do presente voto às emendas, que esperamos sejam acatadas e mantido o voto, retornando a lei à redação original.

Atenciosamente.

**EUGÊNIO PINTO**  
*Prefeito Municipal*

## **COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO - RELATÓRIO**

Trata-se de Processo de Veto nº 01/2012, que *opõe veto parcial ao Projeto de Lei nº 37/2011, nesta Casa registrado sob o nº 90/2011, que* encontra-se devidamente instruído e, salvo melhor, juízo atende o princípio da tempestividade, portanto, é legal. A referida matéria está em condições de admissibilidade sob os aspectos de regimentabilidade e de técnica legislativa, o que possibilita a consequente apreciação pelo Plenário.

### **VOTO DO RELATOR:**

Diante do exposto, e após a análise da matéria em apreço, entendo que o **Processo de Veto nº 01/2012, deve ser levado a Plenário** para apreciação desta Casa Legislativa.

Sala das Comissões, 23 de fevereiro de 2012.

**Alex Artur da Silva**  
*Relator*

Acompanham o voto do relator os demais edis da referida Comissão:

**Márcio José Bernardes**  
*Membro*

**Gleison Fernandes de Faria**  
*Membro*