

PARECER Nº 10/2023

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO**

**Processo:** 268/2023 (Apensado ao Processo nº 16725/2022 – **Emendas 109/2022, 110/2022, 124/2022, 125/2022 e 126/2022**)

**Mensagem:** 01/2023

**Autor:** Poder Executivo

**Assunto:** “Razões de Veto Parcial” ao Projeto de Lei que: *Estima a Receita e Fixa a Despesa do Município de Cuiabá para o Exercício de 2023 - LOA 2023.* (MENSAGEM Nº 01/2023)

**I - RELATÓRIO**

O Prefeito Municipal encaminha a esta Augusta Casa, por intermédio da Mensagem 01/2023, as Razões de Veto Parcial ao projeto de lei acima epigrafado.

Alega o Chefe do Executivo, em linhas gerais, que as Emendas Modificativas do **Vereador Demilson Nogueira** sob apreciação não podem ser sancionadas, pois não contemplaria em sua plenitude a adequada viabilidade.

Assevera que as Emendas Parlamentares Modificativas de nº **109, 110, 124, 125 e 126** tratam de destinação de valores orçamentários e indicam como redução o orçamento consignado na unidade “**15.101 – Secretaria Municipal de Comunicação**”, e informa que essa classificação institucional pertence à Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana.

Destaca que ainda que as emendas estivessem com a classificação institucional correta: 17.101, que pertence à Secretaria Municipal de Comunicação **as reduções propostas podem interpor obstáculos a consecução das metas governamentais dessa pasta em 2023**, assim como é observada a contrariedade delas ao interesse público.

Sustenta que além disso, verifica-se que as destinações das referidas emendas modificativas propostas, tem como objetivo ações e atividades de caráter continuado, já contemplados na proposta da LOA/2023, e compõem a execução do planejamento das respectivas unidades relacionadas.

A Secretaria de Apoio Legislativo (Sal) apensou aos autos o Projeto de Lei aprovado nº 268/2023.

As emendas aprovadas para o exercício de 2023 e vetadas pelo Executivo Municipal são as seguintes:



**Emenda 109/2022**, para para implementar *Ações de Assistência à Pessoa com Deficiência*, no valor de **R\$ 500.000,00** (quinhentos mil reais), os recursos serão remanejados da Secretaria Municipal de Comunicação.

**Emenda 110/2022** para implementar *Ações de assistência à criança e ao adolescente*, no valor de **R\$ 500.000,00** (quinhentos mil reais), os recursos serão remanejados da Secretaria Municipal de Comunicação.

**Emenda 124/2022** para implementar *Ações de assistência e Políticas Públicas sobre drogas* no valor de **R\$ 500.000,00** (quinhentos mil reais) os recursos serão remanejados da Secretaria Municipal de Comunicação.

**Emenda 125/2022** para implementar *Ações do fundo de desenvolvimento do esporte municipal* no valor de **R\$ 500.000,00** (quinhentos mil reais), os recursos serão remanejados da Secretaria Municipal de Comunicação.

**Emenda 126/2022** para implementar *Ações de Regularização Fundiária* no valor de **R\$ 2.000.000,00** (dois milhões de reais), os recursos serão remanejados da Secretaria Municipal de Comunicação.

Totalizando o Montante de **R\$ 4.000.000,00 (Quatro milhões de reais)** a serem retirados do orçamento da Secretaria Municipal de Comunicação, mas que por erro do autor foram anuladas da Secretaria de Mobilidade.

É o Relatório.

## **EXAME DA MATÉRIA**

Antes de adentrarmos no mérito propriamente dito necessário que façamos breve comentário sobre as atribuições do Prefeito Municipal e do Legislativo:

As atribuições do Prefeito são de natureza governamental e administrativa: governamentais são todas aquelas de condução dos negócios públicos, de opções políticas de conveniência e oportunidade na sua realização e por isso mesmo insuscetíveis de controle por qualquer outro agente, órgão ou poder; Administrativas são as que visam à concretização das atividades executivas do Município, por meio de atos jurídicos sempre controláveis pelo Poder Judiciário e, em certos casos, pelo Legislativo local.

Claro está que o prefeito não realiza pessoalmente todas as funções do cargo, executando aquelas que lhe são privativas e indelegáveis e transpassando as demais aos seus auxiliares e técnicos da prefeitura (secretários municipais, diretores de departamentos, chefes de serviços e outros subordinados). Mas todas as atividades do Executivo são de sua responsabilidade direta ou indireta, quer pela sua execução pessoal, quer pela sua direção ou supervisão hierárquica.

O prefeito atua sempre por meio de atos concretos e específicos, de governo (atos políticos) ou de administração (atos administrativos), ao passo que a Câmara desempenha suas atribuições típicas editando normas abstratas e gerais de conduta (leis). Nisso se distinguem



fundamentalmente suas atividades. O ato executivo do prefeito é dirigido a um objetivo imediato, concreto e especial; o ato legislativo que a Câmara pratica é mediato, abstrato e genérico. Só excepcionalmente o prefeito edita normas através de decreto regulamentar e a Câmara praticam atos administrativos, de efeitos internos ou externos, consubstanciados em resolução ou em decreto legislativo. O prefeito prevê in abstrato, em virtude do seu poder de regular. Todo o ato do prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também **toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da prefeitura ou do prefeito é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local** (CF, art. 2º, c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo judiciário.

**(Direito Municipal Brasileiro, 13ª Ed., São Paulo: Hely Lopes Meirelles 1990, p. 689 e 690).**

*“De um modo geral, pode a Câmara, por deliberação do plenário, indicar medidas administrativas ao prefeito adjuvandi causa, isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o executivo; o que não pode é prover situações concretas por seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas específica de sua exclusiva competência e atribuição. Usurpando funções do Executivo ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial.” (Direito Municipal Brasileiro, p. 457, 10ª Ed.).*

O Projeto em referência, de iniciativa do Executivo e aprovado pelo soberano Plenário da Câmara Municipal de Cuiabá com Emendas Parlamentares que ora se analisa, desrespeitou essa regra.

Primeiramente é importante salientar que a iniciativa do Prefeito é digna de elogios, pois demonstra sua atenção e preocupação com fatos já consumados pela Câmara Municipal de Cuiabá, em sua independência legislativa.

Não podemos olvidar que a citada Emenda aprovada e seu processo Legislativo são baseados em Lei Municipal, no Regimento Interno e Lei Orgânica da Casa Legislativa Municipal, além da Jurisprudência dos nossos tribunais. o Veto as emndas aprovadas visa evitar o conflito com o amplo arcabouço legal existente.

O ato administrativo possui cinco elementos: competência, objeto, forma, motivo e finalidade.

Nenhum ato será discricionário em relação a todos os elementos, pois no que se refere à competência, à forma e à finalidade, o ato será sempre vinculado. Já os elementos objeto e motivo podem ser vinculados ou discricionários, dependendo do ato analisado, e esses princípios Constitucionais foram violados pela Votação e Aprovação de Lei Municipal objeto do presente **VETO PARCIAL** ao projeto aprovado nesta casa de leis.

Cumprе esclarecer que as ***Emendas vetadas não são as Emendas Impositivas de que trata a Lei Orgânica.***

As Emendas em questão **são Emendas Modificativas, que buscaram a anulação de dotação de recursos da Secretaria de Comunicação.**



Antes de adentrar na procedência ou não das razões do veto parcial a tais emendas é preciso consignar que quando analisadas individualmente as emendas modificativas de forma isolada não apresentaram a evidência de nenhuma mácula legal, merecendo naquela oportunidade de análise manifestação favorável desta Comissão.

No entanto, após a deliberação definitiva pelo Plenário sobre todas as emendas e consolidada a redação final para autógrafos do Poder Executivo nasce um projeto aprovado, com texto uno.

Sobre esse texto final é que o Prefeito faz sua análise para sanção ou veto.

Várias emendas que também aprovadas em sede de comissões não foram aprovadas pelo Plenário, e o texto final do projeto de lei da LOA, resultou da junção da mensagem original, com as alterações das emendas impositivas e das modificativas aprovadas pela Câmara Municipal.

Dessa forma e analisando mais detidamente a matéria constatamos que **tem razão o executivo em vetar parcialmente o projeto de lei aprovado.**

Sobre a análise do veto disciplina o **Regimento Interno** da Câmara Municipal – Resolução nº 008 de 15 de dezembro de 2016, *in verbis*:

***“Art. 80. (...).***

***§ 1º (...).***

***§ 2º Somente a Comissão de Constituição, Justiça e Redação manifestar-se-á sobre o Veto.***

***Art. 150. (...).***

***§ 1º Se o Prefeito entender 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 da Câmara, os motivos do veto.***

***Art. 157 Veto é a oposição formal e com a justificativa do Prefeito a Projeto de Lei aprovado pela Câmara, por considerá-lo inconstitucional, ilegal, ou contrário ao interesse público.***

Vejamos o **Art. 28, II, “e” da Lei Municipal nº 6844/2022** - LDO:

**“Art. 28 Ao projeto de lei orçamentária não poderão ser apresentadas emendas que:**

I – (...);



**II - anulem despesas relativas a:**

a) (...);

**e) manutenção das atividades essenciais dos órgãos e entidades;**

O papel dessas leis é integrar as atividades de planejamento e orçamento, visando assegurar o sucesso da atuação governamental nos municípios, Estados e União.

O **art. 162 da Constituição Estadual** reproduz o art. 165 da Constituição Federal, e **Hely Lopes Meirelles** complementa sua opinião asseverando que “A iniciativa e elaboração do projeto de lei orçamentária anual cabem privativamente ao Executivo, que deverá enviá-lo, no prazo legal, ao Legislativo, com todos os requisitos indicados na Constituição da República” (Direito Municipal Brasileiro, São Paulo: Malheiros, 1997, 9ª ed., p. 485-486).

Ademais, **o poder de emendar o projeto de lei orçamentária** anual de autoria do Poder **Executivo é condicionado por parâmetros constitucionais**, de tal forma que, além de serem **compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias**, há necessidade de que indiquem os recursos necessários. Esses, por sua vez, só são admitidos se provenientes de anulação de despesa, **desde que não haja a desestruturação do sistema de organização e equilíbrio técnico do orçamento proposto, causando efetivo prejuízo para a Administração Pública do Município.**

Nos termos da orientação do Tribunal de Justiça de Mato Grosso, as emendas parlamentares podem versar sobre matéria de competência reservada ao Chefe do Poder Executivo, desde que guardem pertinência temática com o objeto da proposição legislativa e não importem em aumento de despesa. Vejamos a Jurisprudência:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI DE INICIATIVA DO EXECUTIVO - EMENDA PARLAMENTAR – AUMENTO DE DESPESA – VÍCIO DE INICIATIVA - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.**

O poder de emendar o projeto de lei do executivo é condicionado por parâmetros constitucionais, de tal forma que, além de serem compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, há necessidade de que indiquem os recursos necessários. Esses, por sua vez, só são admitidos se provenientes de anulação de despesa, desde que não haja a desestruturação do sistema de organização e reequilíbrio técnico do orçamento proposto, causando efetivo prejuízo para a Administração Pública do Município.

**(N.U 1000292-53.2021.8.11.0000, ÓRGÃO ESPECIAL CÍVEL, JOSE ZUQUIM NOGUEIRA, Órgão Especial, Julgado em 09/09/2021, Publicado no DJE 23/09/2021)**



LOGO CONCLUIMOS QUE AS EMENDAS APRESENTADAS NÃO ESTÃO DE ACORDO COM O QUE ESTA PREVISTO NA Lei de Diretrizes Orçamentária para o exercício de 2023, EM RAZÃO DO MONTANTE RECURSO FINANCEIRO EXIGIDO DE RETIRADA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE CUMUNICAÇÃO, INVIABILIZANDO A *manutenção das atividades essenciais do órgão.*

**DESTE MODO AS EMENDAS VIOLAM O ARTIGO 28, INCISO II, “E” DA LEI nº lei 6844/2022 que dispõe sobre a Lei de Diretrizes Orçamentária para o exercício de 2023, ASSIM OPIAMOS PELA MANUTENÇÃO DO VETO PARCIAL.**

### 3. CONCLUSÃO.

Dessa forma, por estar em desacordo com preceitos estabelecidos na Lei Orgânica do Município e com Lei Federal nº4.320/1964 e lei nº 6844/2022. **Opinamos pela manutenção do veto parcial, salvo diferente juízo.**

### 4. VOTO.

**VOTO DO RELATOR PELA MANUTENÇÃO DO VETO PARCIAL.**

Cuiabá-MT, 15 de fevereiro de 2023



# PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 330038003000380032003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Lilo Pinheiro (Câmara Digital)** em 15/02/2023 12:32

Checksum: **ED2FAA9D914A98B0F106897DFAFAFA16269058D2BDB8A74B498B07972525D151**



Autenticar documento em <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> com o identificador 330038003000380032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

