



## **CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO**

**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Av. José Grilo – nº 152 – Centro - Cep 29.370-000

Telefone: 028-3547-1310 e 3547-1201

### **PARECER**

DA: COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO, SOBRE O VETO PARCIAL APOSTO AO AUTÓGRAFO DE LEI REFERENTE AO PROJETO DE LEI Nº 035/2020, DE AUTORIA DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL.

RELATOR: VEREADOR MARIO CARLOS AMBROSIM.

### **RELATÓRIO**

Através do ofício GAB/PMCC Nº 159/2020, o Chefe do Poder Executivo Municipal de Conceição do Castelo-ES, encaminhou a este Poder Legislativo o Veto Parcial aposto ao Projeto de Lei nº 035/2020, que dispõe sobre as diretrizes para elaboração e execução da lei orçamentária para o exercício de 2021 e dá outras providências, o qual foi lido no expediente da Sessão Ordinária do dia 18/08/2020 e encaminhado nesta mesma data para a Procuradoria Geral, para análise e parecer.

No dia 04/09/2020 o citado veto foi encaminhado a esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação, para análise e parecer, conforme estabelece o Regimento Interno.

Em 14/09/2020 a matéria retornou da Procuradoria Geral, onde recebeu parecer pelo prosseguimento do processo legislativo, mas pela rejeição do veto.

Assim sendo, o Senhor Presidente, Vereador **MARIO CARLOS AMBROSIM**, conforme lhe faculta o inciso XIII, do art. 49, do Regimento Interno desta Casa de Leis, avocou para si a presente matéria para relatar.

É relatório.

### **PARECER DO RELATOR**

O Chefe do Poder Executivo Municipal de Conceição do Castelo-ES, encaminhou a este Poder Legislativo o **Veto Parcial** aposto ao Projeto de Lei nº 035/2020, que dispõe sobre as diretrizes para elaboração e execução da lei orçamentária para o exercício de 2021 e dá outras providências. Foram vetados os §§ 4º, 5º e 7º, do art. 33 e os arts. 58 e 59, do citado Projeto de Lei, com fundamento no art. 42, §1º, da Lei Orgânica Municipal, alegando em sua justificativa ser inconstitucional.

A presente matéria foi analisada previamente pelo Ilustre Procurador Geral desta Casa de Leis, o qual emitiu o seguinte parecer:



# CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Av. José Grilo – nº 152 – Centro - Cep 29.370-000

Telefone: 028-3547-1310 e 3547-1201

## "PARECER

Trata-se de Parecer Jurídico referente ao Veto Parcial ao Projeto de Lei aprovado nº 035/2020 de autoria do Poder Executivo – que dispõe sobre as diretrizes para elaboração e execução da lei orçamentária para o exercício de 2021 e dá outras providências, encaminhado a esta Procuradoria Geral para fins dessa finalidade.

A Ementa do acima resume o objeto em análise. A Lei

Orgânica Municipal prevê:

**Art. 42.** Aprovado o projeto de lei será este enviado ao Prefeito, que aquiescendo, o sancionará.

**§ 1º** O Prefeito considerando 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 de recebimento e comunicará dentro de quarenta e oito horas ao Presidente da Câmara os motivos do veto.

**§ 2º O veto parcial abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.**

**§ 3º** Decorrido os prazos dos parágrafos anteriores, o silêncio do Prefeito importará sansão.

**§ 4º** A apreciação do veto pelo plenário da Câmara será dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Vereadores, em escrutínio secreto.

**§ 5º** Rejeitado o veto, será o projeto enviado no prazo de quarenta e oito horas ao Prefeito, para a promulgação.

**§ 6º** Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições até sua votação final, ressalvadas as matérias de que trata o art. 41.

**§ 7º** A não promulgação da lei no prazo de quarenta e oito horas pelo Prefeito nos casos dos §§ 3º e 5º, criará para o Presidente da câmara a obrigação de fazê-lo em igual prazo e se este não o fizer caberá ao Vice.

O Regimento Interno estabelece:

## DOS PROCESSOS ESPECIAIS

### CAPÍTULO I



**CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO**  
**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Av. José Grilo – nº 152 – Centro - Cep 29.370-000  
Telefone: 028-3547-1310 e 3547-1201

**Art. 199** Protocolado na Câmara Municipal, o veto será encaminhado à Secretaria para autuação e encaminhamento à Mesa Diretora para que seja dado início à sua tramitação.

§ 1º A partir da data do recebimento do veto, a Câmara Municipal terá o prazo de trinta dias para sua apreciação.

§ 2º Esgotado o prazo de trinta dias sem deliberação, o veto será colocado na Ordem do Dia da sessão seguinte, sobrestadas as demais proposições.

§ 3º Será de três dias úteis, improrrogáveis, o prazo para que a Comissão de Constituição, Justiça e Redação emita o seu parecer.

§ 4º Decorrido o prazo do parágrafo anterior, o veto será encaminhado à Mesa Diretora, com ou sem parecer, para que seja incluído na Ordem do Dia da pauta da sessão seguinte

§ 5º O veto será apreciado em uma única discussão e única votação, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos membros da Câmara Municipal, em escrutínio secreto.

**Art. 200** A decisão da Câmara Municipal sobre o veto será comunicada ao Prefeito Municipal para que tome as providências legais.

**Em nosso entendimento, o Chefe do Poder Executivo vetou o artigo 33, § 4º; artigo 33, § 5º; artigo 33, § 7º; artigo 58 e artigo 59 do autógrafo do Projeto de Lei nº 035/2020, pois, não existe veto de emenda parlamentar de projeto de lei.**

Todos esses artigos foram objeto de emenda parlamentar em seus textos.

Frisando o que dispõe a Lei Orgânica Municipal:

**Art. 42.** \_\_\_\_\_

**§ 2º O veto parcial abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.**

A Lei Complementar nº 95/98 afirma:

Art. 12. A alteração da lei será feita:

I - mediante reprodução integral em novo texto, quando se tratar de alteração considerável;

~~II - na hipótese de revogação;~~

II - mediante revogação parcial; (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)



**CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO**  
**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Av. José Grilo – nº 152 – Centro - Cep 29.370-000  
Telefone: 028-3547-1310 e 3547-1201

III - nos demais casos, por meio de substituição, no próprio texto, do dispositivo alterado, ou acréscimo de dispositivo novo, observadas as seguintes regras:

(...)

c) é vedado o aproveitamento do número de dispositivo revogado, **vetado**, declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal ou de execução suspensa pelo Senado Federal em face de decisão do Supremo Tribunal Federal, **devendo a lei alterada manter essa indicação, seguida da expressão 'revogado', 'vetado', 'declarado inconstitucional, em controle concentrado, pelo Supremo Tribunal Federal', ou 'execução suspensa pelo Senado Federal, na forma do art. 52, X, da Constituição Federal; (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)**

Logo, o que está sendo vetado são artigos e parágrafos, e ao contrário, não pode ser aposto veto de parte de texto de artigo ou parágrafo, conforme se verifica na proposição de veto e mesmo na própria Lei aprovada, qual seja, a Lei Municipal nº 2.201/2020, sob a pecha de, neste caso, ser realmente considerada inconstitucional em alguns de seus pontos.

O veto pode ser por contrariedade ao interesse público ou por inconstitucionalidade. Foi alegado veto por inconstitucionalidade, razão pela qual é nesse viés que será analisado.

Apesar de o veto apresentado pelo Poder Executivo conter inconstitucionalidade e ilegalidade, é importante afirmar que a emenda legislativa realizada durante a tramitação do Projeto de Lei, também, apresenta vício de inconstitucionalidade.

As emendas modificativas e aditivas realizadas pelo Poder Legislativo, acabou por alterar o Projeto de Lei nº 035/2020, ferindo a independência dos Poderes, previsto no artigo 2º da Constituição Federal.

As Emendas Modificativas e Aditivas, de fato, extrapolaram os limites estabelecidos pela Constituição Federal.

Como consequência do princípio da separação dos poderes, perfilhando as diretrizes da Constituição Federal, comete a um Poder competências próprias, insuscetíveis de invasão por outro. Assim, ao Poder Executivo são outorgadas atribuições típicas da função administrativa, como, por exemplo, dispor sobre a sua organização e seu funcionamento. Em essência, a separação ou divisão de poderes “consiste em confiar cada uma das funções governamentais (legislativa, executiva e jurisdicional) a órgãos diferentes (...) A divisão de Poderes fundamenta-se, pois, em dois elementos: (a) especialização funcional, significando que cada órgão é especializado no exercício de uma função (...); (b) independência orgânica, significando que, além da especialização funcional, é necessário que cada órgão seja efetivamente independente dos outros, o que postula ausência de meios de subordinação” (José Afonso da Silva. Comentário contextual à Constituição, São Paulo: Malheiros, 2006, 2ª ed., p. 44).



**CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO**  
**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Av. José Grilo – nº 152 – Centro - Cep 29.370-000  
Telefone: 028-3547-1310 e 3547-1201

Também por decorrência do citado princípio da separação de poderes, e à vista dos mecanismos de controle recíprocos de um sobre o outro para evitar abusos e disfunções, a Constituição Federal cuidou de precisar a participação do Poder Executivo no processo legislativo.

Como observa a doutrina:

“É a esse arranjo, mediante o qual, pela distribuição de competências, pela participação parcial de certos órgãos estatais controlam-se e limitam-se reciprocamente, que os ingleses denominavam, já anteriormente a Montesquieu, sistema de ‘freios recíprocos’, ‘controles recíprocos’, ‘reservas’, ‘freios e contrapesos’ (*checks and controls, checks and balances*), tudo isso visando um verdadeiro ‘equilíbrio dos poderes’ (*equilibrium of powers*).

(...)

A distribuição das funções entre os órgãos do Estado (poderes), isto é, a determinação das competências, constitui tarefa do Poder Constituinte, através da Constituição. Donde se conclui que as exceções ao princípio da separação, isto é, todas aquelas participações de cada poder, a título secundário, em funções que teórica e normalmente competiriam a outro poder, só serão admissíveis quando a Constituição as estabeleça, e nos termos em que fizer. Não é lícito à lei ordinária, nem ao juiz, nem ao intérprete, criarem novas exceções, novas participações secundárias, violadoras do princípio geral de que a cada categoria de órgãos compete aquelas funções correspondentes à sua natureza específica” (J. H. Meirelles Teixeira. Curso de Direito Constitucional, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, pp. 581, 592-593).

Assim, se em princípio a competência normativa é do domínio do Poder Legislativo, certas matérias por tangenciarem assuntos de natureza eminentemente administrativa e, concomitantemente, direitos de terceiros ou o próprio exercício dos poderes estatais, são reservadas à iniciativa legislativa do Poder Executivo.

Esse desenho normativo de status constitucional – aplicável aos Municípios - permite assentar as seguintes conclusões: a) a iniciativa legislativa não é ampla nem livre, só podendo ser exercida por sujeito a quem a Constituição entregou uma determinada competência; b) ao Chefe do Poder Executivo a Constituição prescreve iniciativa legislativa reservada em matérias inerentes à Administração Pública; c) há matérias administrativas que, todavia, escapam à dimensão do princípio da legalidade consistente na reserva de lei em virtude do estabelecimento de reserva de norma do Poder Executivo.

A propósito, frisa Hely Lopes Meirelles a linha divisória da iniciativa legislativa:

“Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal” (Direito Municipal

Brasileiro, São Paulo: Malheiros, 1997, 9ª ed., p. 431).



**CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO**  
**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Av. José Grilo – nº 152 – Centro - Cep 29.370-000  
Telefone: 028-3547-1310 e 3547-1201

Perfilhando essa orientação centrada, como dito, no princípio da separação dos poderes, a Constituição Federal determina em matéria orçamentária – igualmente aplicável no âmbito municipal (art. 165, Constituição Federal) – que:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;**
- III - os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

**§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.**

§ 3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária. (Vide Emenda constitucional nº 106, de 2020)

§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

- I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 8º A lei orçamentária anual não conterà 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.

§ 9º Cabe à lei complementar;



## CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Av. José Grilo – nº 152 – Centro - Cep 29.370-000

Telefone: 028-3547-1310 e 3547-1201

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

~~III - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto no § 11 do art. 166. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)~~

III - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto nos §§ 11 e 12 do art. 166. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito)

§ 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito)

§ 11. O disposto no § 10 deste artigo, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019) (Produção de efeito)

I - subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas e não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais;

II - não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados;

III - aplica-se exclusivamente às despesas primárias discricionárias.

§ 12. Integrará a lei de diretrizes orçamentárias, para o exercício a que se refere e, pelo menos, para os 2 (dois) exercícios subsequentes, anexo com previsão de agregados fiscais e a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na lei orçamentária anual para a continuidade daqueles em andamento. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019) (Produção de efeito)

§ 13. O disposto no inciso III do § 9º e nos §§ 10, 11 e 12 deste artigo aplica-se exclusivamente aos orçamentos fiscal e da seguridade social da União. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019) (Produção de efeito)

§ 14. A lei orçamentária anual poderá conter previsões de despesas para exercícios seguintes, com a especificação dos investimentos plurianuais e daqueles em andamento. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019) (Produção de efeito)

§ 15. A União organizará e manterá registro centralizado de projetos de investimento contendo, por Estado ou Distrito Federal, pelo menos, análises de viabilidade, estimativas de custos e informações sobre a



## CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Av. José Grilo – nº 152 – Centro - Cep 29.370-000  
Telefone: 028-3547-1310 e 3547-1201

execução física e financeira. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019) (Produção de efeito)

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.**

§ 1º Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

§ 2º **As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.**

§ 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.**

§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

§ 5º O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação nos projetos a que se refere este artigo enquanto não iniciada a votação, na Comissão mista, da parte cuja alteração é proposta.

§ 6º Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

§ 7º **Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo.**

§ 8º Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou **suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.**





**CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO**  
**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Av. José Grilo – nº 152 – Centro - Cep 29.370-000  
Telefone: 028-3547-1310 e 3547-1201

Portanto, irradia-se do princípio da separação de poderes a própria técnica jurídica de freios e contrapesos com a previsão de iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo em matéria administrativa e orçamentária. É o que consta, no plano federal, dos arts. 61, § 1º, II, e, e 165, da Constituição Federal.

No aspecto orçamentário, o art. 165 da Constituição Brasileira, e Hely Lopes Meirelles complementa sua opinião asseverando a privatividade da iniciativa legislativa na matéria: “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” (ob. cit., pp. 485-486).

Neste sentido, reverbera a jurisprudência:

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Inciso V, do § 3º, do art. 120, da Constituição do Estado de Santa Catarina, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 14. Alegação de afronta aos arts. 2º, 61, § 1º, II, alínea b; 165, § 2º; 166, § 3º, I e § 4º; e 167, IV, da Constituição Federal. 3. Competência exclusiva do Poder Executivo iniciar o processo legislativo das matérias pertinentes ao Plano Plurianual, às Diretrizes Orçamentárias e aos Orçamentos Anuais. Precedentes: ADIN 103 e ADIN 550. 4. Relevantes os fundamentos da inicial e conveniente a suspensão da vigência da norma impugnada. 5. Medida liminar deferida, para suspender, até decisão final da ação direta, a vigência do inciso V do § 3º do art. 120, da Constituição do Estado de Santa Catarina, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 10.11.1997” (STF, ADI-MC 1.759-SC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Néri da Silveira, 12-03-1998, v.u. DJ 06-04-2001, p. 66).

Ora, no quadro constitucional vigente não há dúvida que ao Chefe do Poder Executivo é conferida a iniciativa legislativa reservada em matéria orçamentária, abrangendo inclusive a disciplina do processo orçamentário em todas as suas fases.

Além disso, no caso em tela, também 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. Não é só. Mesmo que sejam provenientes de anulação de despesa, não podem incidir sobre dotações para pessoal e seus encargos.

Assim, ao artigo 33, § 4º da Lei nº 2.201/2020 foi feita emenda modificativa que impõe restrição ao Poder Executivo, mas oneram de forma indireta referido poder, sendo em nosso entendimento, inconstitucional por ferir a Independência dos Poderes, previsto no artigo 2º da Constituição Federal.

Também, o artigo 33, § 5º foi feita emenda modificativa que impõe restrição ao Poder Executivo, mas não oneram referido poder, sendo em nosso



**CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO**  
**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Av. José Grilo – nº 152 – Centro - Cep 29.370-000  
Telefone: 028-3547-1310 e 3547-1201

Da mesma forma, entendimentos ser constitucional o artigo 33, § 7º da Lei nº 2.201/2020, pois, não impõe qualquer despesa, mas apenas observância de parâmetro, apesar de ser emenda aditiva.

Os artigos 58 e 59 da Lei nº 2.201/2020 não apresentam pertinência temática, razão pela qual entendemos ser inconstitucionais as emendas legislativas apresentadas.

Entretanto, a inconstitucionalidade de emendas parlamentares é uma primeira situação. A segunda, é a inconstitucionalidade da forma como o veto foi apostado, ferindo a Lei Complementar nº 095/98, a Lei Orgânica Municipal em seu artigo 42, § 2º, bem como, o artigo 63 da Constituição Federal.

**Por fim, convém acrescentar que o veto atinge todo o artigo, inciso ou parágrafo e não restaura a propositura inicial suprimida ou modificada. O texto original não se restaura porque não resultou de aprovação da Casa Legislativa, estando ausente a manifestação de vontade apta a fazê-lo ingressar no mundo jurídico. Senão vejamos:**

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Art. 46, § 6o, da Lei Orgânica do Município de Martinópolis. Processo legislativo municipal. **Veto do Poder Executivo em face de emendas parlamentares de natureza supressiva ou modificativa. Impossibilidade de restauração do texto original, ainda que mantido o veto pela Câmara.** Alegada inconstitucionalidade material do dispositivo. Inocorrência. Vício qualquer inexistente, tampouco violação ou ofensa a princípio constitucional. Regra com pleno respaldo na sistemática constitucional estadual e federal acerca do processo legislativo. Necessidade de resguardo do princípio da irrepetibilidade dos projetos rejeitados na mesma sessão legislativa (art. 67 da Constituição Federal e art. 29 da Constituição do Estado de São Paulo). Ação julgada improcedente.

(TJ-SP - ADI: 607123920128260000 SP 0060712-39.2012.8.26.0000, Relator: Luis Soares de Mello, Data de Julgamento: 14/11/2012, Órgão Especial, Data de Publicação: 29/11/2012)

**Logo, se o veto for derrubado, os artigos e parágrafos vetados somem do mundo jurídico, ou seja, ficam suprimidos ou inexistentes, acarretando consequências jurídicas, pois, a existência de referidas normas podem inviabilizar uma série de situações pretendidas pelo Poder Executivo, razão pela qual essa Procuradoria Geral sugere o diálogo entre os Poderes por ser uma questão de conveniência administrativa.**

**Talvez, no momento, seria mais conveniente à Administração Municipal rejeitar o veto e depois realizar alterações desejadas em outro Projeto de Lei encaminhado pelo Poder Executivo.**

Sendo assim, em nosso entendimento, e salvo melhor juízo, essa Procuradoria é pelo prosseguimento do processo legislativo, mas pela rejeição da proposição de Veto.



## CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Av. José Grilo – nº 152 – Centro - Cep 29.370-000

Telefone: 028-3547-1310 e 3547-1201

É o parecer.

Conceição do Castelo, ES, 14 de setembro de 2020

“DIOGGO BORTOLIN VIGANOR - PG/CMCC

Pois bem, a iniciativa do Projeto de Lei vetado parcialmente é do Poder Executivo Municipal conforme dispõe o art. 165, III, da Constituição Federal.

Assim sendo, analisando atentamente a justificativa do veto, bem como o parecer do Ilustre Procurador, este relator constata que a **LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS** tem por finalidade estabelecer as metas e prioridades da administração pública municipal, com inclusão das despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, com pressuposto e a finalidade de orientar a elaboração da lei orçamentária anual e disporá também sobre as alterações da legislação tributária municipal.

Como visto, a LDO/2020 orienta a elaboração da Lei Orçamentária de 2021, portanto, o orçamento de 2021 ainda não existe, ainda não há valor fixado para despesas e receitas, portanto, não pode haver aumento de despesa em despesa que ainda não foi fixada.

O Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento da ADI 546, esclareceu que as normas constitucionais de processo legislativo não impossibilitam, em regra, a modificação, por meio de emendas parlamentares, dos projetos de lei enviados pelo Chefe do Poder Executivo no exercício de sua iniciativa privativa. Sustenta, ainda, aquela Corte, que essa atribuição do Poder Legislativo esbarra, apenas, em duas limitações, quais sejam, a impossibilidade de o parlamento veicular matérias diferentes das versadas no projeto de lei, de modo a desfigurá-lo e a impossibilidade de implicarem aumento de despesa pública, o que não ocorre no presente caso conforme antes citado.

Os ensinamentos do ilustre Hely Lopes Meirelles, quando menciona que a iniciativa diz respeito ao impulso criador da proposição, o que não se confunde, nem afasta a possibilidade de modificações pelo Legislativo, por meio de emendas.

Ocorre que os projetos de lei encaminhados pelo Chefe do Poder Executivo Municipal devem ser analisados e votados pela Câmara Municipal, órgão incumbido da função legiferante, que não pode ser mero homologador de propostas.

As emendas aprovadas por unanimidade dos Senhores Vereadores, ora vetadas pelo Executivo, vem apenas adequar a proposta do orçamento de 2021 aos interesses da coletividade, especialmente por conta da pandemia do Covid-19, bem como aos princípios e objetivos fundamentais da República, estabelecidos no art. 196, da Constituição Federal, que diz:



## **CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO**

**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Av. José Grilo – nº 152 – Centro Cep 29.370-000

Telefone: 028-3547-1310 e 3547-1201

**“Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem a redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.”**

Portanto, as modificações introduzidas pelo Poder Legislativo, neste caso, não acarreta aumento de despesa pública, nem alterou, suas limitações de forma significativa, o alcance e a substância da proposta inicial, de forma a estabelecer situações não contidas no projeto do Executivo.

Assim, também coaduna o entendimento do mestre Hely Lopes Meirelles que esclarece acerca do tema, *in verbis*:

"A nosso sentir a razão está com os que atenuam as posições extremadas para admitir a emenda dentro dos limites da proposição do Executivo. O monopólio da iniciativa não exclui, por si só, o poder de emenda. A iniciativa diz respeito ao impulso criador da proposição, o que não se confunde, nem afasta a possibilidade de modificações pelo Legislativo, durante o processo de formação da lei, desde que não desnature a proposta inicial. (...) **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. (...)**" (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 1998).

Diante disso, temos que não há fundamento suficiente que justifique a manutenção do veto, por considerá-lo anti-regimental, ilegal e inconstitucional, é uma afronta ao ordenamento jurídico.

Não podemos deixar de mencionar que nesta data de 18/09/2020, foi realizada nesta Casa de Leis uma reunião com membros desta Comissão, que contou com a presença do Exmo. Sr. Prefeito Municipal, Procuradora Geral do Município e Procurador Geral da Câmara Municipal, onde após ampla discussão sobre os vetos, ficou decidido pela rejeição do veto apostado ao § 4º do art. 33 e pela manutenção dos vetos apostados aos §§ 5º e 7º, do art. 33 e aos arts. 58 e 59 do autógrafo do Projeto de Lei nº 035/2020, que dispõe sobre as diretrizes para elaboração e execução da lei orçamentária para o exercício de 2021 e dá outras providências.

Dito isto, este relator é pela **REJEIÇÃO DO VETO** apostado ao § 4º do art. 33 e pela **MANUTENÇÃO DOS VETOS** apostados aos §§ 5º e 7º, do art. 33 e aos arts. 58 e 59 do autógrafo emitido ao Projeto de Lei nº 035/2020, que dispõe sobre as diretrizes para



## **CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO**

**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Av. José Grilo – nº 152 – Centro - Cep 29.370-000

Telefone: 028-3547-1310 e 3547-1201

elaboração e execução da lei orçamentária para o exercício de 2021 e dá outras providências.

### **PARECER DA COMISSÃO:**

Diante ao exposto acima, esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação, após analisar atentamente as alegações do Executivo, o parecer do Ilustre Procurador Geral e o parecer do Ilustre Relator, é pela **REJEIÇÃO DO VETO** aposto ao § 4º do art. 33 e pela **MANUTENÇÃO DOS VETOS** aposto aos §§ 5º e 7º, do art. 33 e aos arts. 58 e 59 do autógrafa emitido ao Projeto de Lei nº 035/2020, que dispõe sobre as diretrizes para elaboração e execução da lei orçamentária para o exercício de 2021 e dá outras providências.

Sala das sessões da câmara Municipal de Conceição do Castelo - ES, em 18 de setembro de 2020.

  
**MARIO CARLOS AMBROSIM**- .....RELATOR

  
**AUGUSTO SOARES**- .....COM O RELATOR

  
**HUMBERTO ANTONIO DA ROCHA**- .....COM O RELATOR

  
**MARCIEL MOREIRA MARTINUSSO**- .....COM O RELATOR

  
**SAULO MARETO**- .....COM O RELATOR