



# *Câmara Municipal de Ibiracú*

*Estado do Espírito Santo*

**PARECER N.º 001/2023.**

**Dispõe sobre o Veto Parcial aposto pelo Executivo ao Projeto de Projeto de Lei n.º 3.393/2022, que dispões sobre o orçamento do Município de Ibiracú para o exercício de 2023.**

## **01 – RELATÓRIO:**

Trata-se de veto parcial ao Projeto de Lei n.º 3.393/2022, que dispões sobre a lei orçamentária do Município de Ibiracú para o exercício de 2023, especificamente em relação à emenda aditiva de n.º 048/22, apresentada e aprovada pelo Legislativo Municipal, em razão de sua alegada inconstitucionalidade formal decorrente de vício de iniciativa.

No veto apresentado (razões), o Exmo. Sr. Prefeito Municipal apresenta a seguinte fundamentação, *in verbis*:

"O PREFEITO MUNICIPAL DE IBIRACÚ-ES, no uso de suas atribuições constitucionais (art. 59 e art. 69, inc. IV da Lei Orgânica Municipal), decide VETAR INTEGRALMENTE a Emenda n.º 48/2022 do Projeto de Lei n.º 3.393/2022, constante dos autos do Protocolo n.º 338/2022, que "Estima a receita e fixa a despesa do município de Ibiracú para o exercício financeiro de 2023", de iniciativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, aprovado pela Assembleia Legislativa Municipal, em Sessão Plenária, realizada em 12 de dezembro de 2022, conforme explicitado nas razões que se seguem:

A Proposição Normativa em cotejo tem por objeto tratar sobre projeto de lei acerca das Diretrizes Orçamentárias para a elaboração da proposta orçamentária para o exercício de 2023.

Primeiramente, cumpre evidenciar que o sistema de controle entre os Poderes integrantes dos entes da Federação encontra-se traçado na Constituição Federal, Estadual ou Lei Orgânica, conforme se trate, respectivamente, da União, do Estado, Distrito Federal ou Município, com fundamento nos delineamentos trazidos pela Constituição Federal.

As emendas parlamentares mencionadas acima, como formatadas, padecem de vício formal de inconstitucionalidade, haja vista a não observância de um pressuposto fundamental à sua formação, qual seja, a iniciativa reservada, pois, competindo ao Chefe do Poder Executivo Municipal a iniciativa das leis referentes à remuneração, não poderia a Casa Legislativa, por si só, acrescentar tal disposição no procedimento legislativo. Vejamos a doutrina:

(...)





# *Câmara Municipal de Ibiracú*

*Estado do Espírito Santo*

*Não obstante seus elevados propósitos são necessários destacar que a via eleita pelo Parlamento Municipal, para dispor sobre as diretrizes orçamentárias, o plano plurianual e os orçamentos anuais, não pode ter a iniciativa parlamentar, conforme estabelece o artigo 106 da Lei Orgânica Municipal de Ibiracú.*

*E mais, esta matéria não poderia ter sido inserida no projeto de lei em estudo, pois a CF/88 veta expressamente que o mencionado reajuste seja objeto de emenda parlamentar, a luz do art. 166, § 3º, inc. I.*

*Mister salientar, que a Lei Orgânica Municipal de Ibiracú em seu artigo 107, § 3º, impede que sejam aprovadas as emendas parlamentares incompatíveis com o plano plurianual.*

*Diante dos fundamentos de ordem jurídico-constitucional acima firmados, resolvo VETAR INTEGRALMENTE as Emendas 048/2022, contidas Projeto de Lei n.º 3.393/2022, constante dos, autos do Protocolo n.º 388/2022.*

O veto em questão foi protocolizado na Secretaria da Câmara Municipal em data de 29/12/2022, já dentro do período de recesso legislativo, e lido no expediente da sessão ordinária de 06/02/2023, tendo sido publicado no DOM/ES de 03/01/2023.

Após regular apresentação em Plenário, os autos do Projeto de Lei n.º 3.393/2022, contendo o respectivo veto parcial, fora encaminhado a esta Procuradoria para elaboração de parecer técnico, nos termos do art. 82 do Regimento Interno da Câmara.

É o relatório.

## **02. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA:**

Conforme já destacado, cuida-se de veto parcial aposto pelo Chefe do Poder Executivo ao Projeto de Lei n.º 3.393/2022, que dispõe sobre o orçamento do Município de Ibiracú para o exercício de 2023, relativamente à emenda aditiva de n.º 048/22, apresentada e aprovada pelo Legislativo quando da tramitação da proposição, sob o argumento de que sua inconstitucionalidade formal é decorrente de vício de iniciativa.

Não obstante a ausência de clareza nas razões do veto quanto ao ponto específico da alegada inconstitucionalidade, vez que repetindo razões de veto anterior não cuidou de adequá-las à temática específica, é possível extrair que o veto à emenda parlamentar decorre da não observância do disposto no inciso I, do § 3º, do art. 166 da Constituição Federal (*emenda incompatível com a lei de diretrizes orçamentárias*).





# Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Pois bem! Cumpre inicialmente analisar se o veto foi apresentado em tempo hábil. Nesse sentido, a sessão que deliberou acerca da matéria foi realizada em 12/12/2022, tendo sido remetido ao Executivo o correspondente autógrafo de Lei em 14/12/2022, através do Ofício n.º 188/2022, com recibo de 15/12/2022. O prazo para o veto é de 15 dias. O veto foi protocolizado junto à Câmara Municipal em data de 29/12/2022, ou seja, antes do escoamento do prazo de 15 dias, razão porque merece tramitação regular nesta Casa Legislativa.

Dada a previsão constante do § 8º, do art. 40, da Lei Orgânica Municipal, o prazo para a apreciação do veto – trinta dias -, previsto no § 4º, do art. 40 da LOM, não corre no período de recesso, de sorte que tendo chegado o veto em data de 29/12/2022, em pleno recesso da Casa, o termo inicial do prazo para sua apreciação se deu em 02/02/2023, com o término do recesso em 01/02/2023 (vide art.106, caput do RI).

Outrossim, vencida essa primeira análise, cumprir verificar a pertinência das razões do veto apresentado. Como visto em suas razões, apesar de truncadas, o veto à emenda aprovada (emenda aditiva n.º 048/22), foi apresentado por entender haver vício de inconstitucionalidade formal, ou seja, por ter sido inobservada, no seu entender, a iniciativa reservada ao Prefeito para as matérias nelas tratadas e, a rigor, por inobservância do disposto no art. 166, § 3º, I, da Constituição Federal.

Como é sabido o Chefe do Executivo só pode vetar Projetos de Lei com base em dois fundamentos: a) o da inconstitucionalidade e; b) o da contrariedade ao interesse público.

O veto jurídico, como é conhecido no caso de inconstitucionalidade, coloca o Chefe do Executivo como guardião da Constituição, exercendo o controle prévio de constitucionalidade das leis.

O veto político, como é conhecido no caso de contrariedade ao interesse público, coloca o Prefeito como um defensor deste (interesse público), competindo-lhe formular o juízo de conveniência e oportunidade do ato normativo.

No caso, o veto tem como fundamento a inconstitucionalidade, portanto de natureza jurídica. E conforme se denota das razões do veto retro transcritas, o seu fundamento é a "não observância de pressuposto fundamental à sua formação, qual seja, a iniciativa reservada", porquanto segundo alega o Executivo, "a via eleita pelo Parlamento Municipal, para dispor sobre as diretrizes orçamentárias, o plano plurianual e os orçamentos anuais, não pode ter a iniciativa parlamentar, conforme estabelece o artigo 106 da Lei Orgânica Municipal de Ibiracú."





# Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Em verdade, com o devido respeito, as razões do veto não foram apresentadas com clareza e são truncadas e até desconexas com a efetiva temática que importa no caso. De fato, louvou-se o Executivo das mesmas razões apresentada em veto anterior, sem fazer as alterações/modificações necessárias para adequá-las à temática específica, sendo certo, todavia, que se pode extrair que este (veto), a rigor, funda-se na não observância do disposto no inciso I, do § 3º, do art. 166 da Constituição Federal (*emenda incompatível com a lei de diretrizes orçamentárias*).

De fato, a emenda aditiva n.º 048/2022 acrescentou no orçamento da Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SEMMA, o Projeto/Atividade de Apoio à Formulação e implementação de Políticas e Programas para Proteção e Defesa Animal no âmbito do Município de Ibiracú que, a rigor, não se encontrava previsto nas ações e prioridades aprovadas para a respectiva pasta pela Lei de Diretrizes Orçamentárias – Lei Municipal n.º 4.135, de 04 de agosto de 2022.

Daí porque a emenda aditiva não atende ao disposto no art. 166, § 3º, inciso I, da Constituição Federal. Nesse aspecto, o veto apresentado é pertinente.

Importa ressaltar, porém, que contrariamente ao que assevera o Executivo, nas proposições relativas ao PPA, LDO e LOA, a possibilidade de emenda é ampla, atendidas as prescrições constitucionais, porquanto as emenda propostas pelo Vereadores se inserem no âmbito de atuação e das funções do Legislativo que, mesmo nas proposições de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, possui competência e iniciativa para propor alterações, desde que não resultem em aumento de despesa pública e guardem relação de pertinência temática com a proposta originária.

Com efeito, o processo legislativo compreende o conjunto de atos (*iniciativa, emenda, votação, sanção e veto*) realizados pelos órgãos legislativos visando à formação de emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, decretos legislativos e resoluções que, como espécies normativas, constituem o seu objeto<sup>1</sup>. No exercício dessa função legislativa, há que se observar o rigoroso trâmite de tais atos, que se encontra regulamentado em legislação, sob pena de inconstitucionalidade da norma a ser editada.

Deflagrado o processo legislativo, com a apresentação de uma proposição – *no caso, a LOA -*, passa-se à fase seguinte, de deliberação, onde as emendas podem ser apresentadas. Considerada uma proposição acessória a outra, a emenda constitui parte fundamental do poder de legislar; sem ele o Legislativo reduzir-se-ia a um simples ratificador da vontade do titular da iniciativa ou simples vetante<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 5ª ed. São Paulo: RT, p. 452.

<sup>2</sup> SILVA, José Afonso da. *Processo Constitucional de Formação das leis*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, p.194.







# Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Vale destacar que, consoante doutrina tradicional, o poder de emenda cabe ao parlamentar, vez que aos membros do Poder Legislativo compete a prerrogativa da elaboração de leis. Ademais, a emenda ocorre no transcurso da tramitação legislativa e os titulares de iniciativa de lei extraparlamentares não participam dessa fase. Contudo, tem-se admitido a apresentação de emendas pelos ditos titulares extraparlamentares, por meio de emenda aditiva para alterar a proposição que remeteram. A Constituição Federal de 1988 ampliou o poder de emenda dos parlamentares, todavia, em alguns casos, ele sofre limitação.

Nesse sentido, é cediço que mesmo em matérias de iniciativa privativa do Executivo para propositura de Lei, nada impede as modificações introduzidas pelo Poder Legislativo, por meio de emendas. Todavia, não podem alterar, sem limitações, de forma significativa, o alcance e a substância da proposta inicial, de forma a estabelecer situações não contidas no Projeto do Executivo.

O festejado jurista *Hely Lopes Meirelles*<sup>3</sup> esclarece acerca do tema, *in verbis*:

*"... 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. 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. (...) **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."*

*Relativamente às leis orçamentárias, as restrições às emendas são de outra ordem, conforme preconizado no texto constitucional. Nas leis orçamentárias anuais, as emendas devem ser compatíveis com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.* Têm-se, ainda, a obrigação de indicar os recursos necessários para atendê-las, não podendo ser anuladas despesas previstas para dotações com pessoal e seus encargos, serviço da dívida e transferências tributárias constitucionais. Ademais, *as emendas ao projeto de lei do orçamento anual não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.*

<sup>3</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.





# Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Apenas para melhor conhecimento, outro requisito a ser observado está relacionado com a pertinência entre o tema da emenda e a matéria objeto do projeto.

Nessa conformidade, os projetos de lei de iniciativa reservada ao Poder Executivo podem ser objeto de emenda parlamentar, desde que, além de não provocar aumento de despesa, mantenha pertinência temática em relação ao projeto original, conforme destacado alhures. Ainda, entende-se por pertinência temática a correlação que deve haver entre a inovação e o objeto da proposição.

Segundo o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) em copiosa jurisprudência<sup>4</sup>, em não se observando a correlação do tema, a emenda representaria, na verdade, uma iniciativa legislativa sobre matéria reservada à iniciativa de outro Poder, gerando, desse modo, um vício na origem do processo, não sendo sanado nem mesmo com a posterior sanção do Chefe do Poder Executivo<sup>5</sup>.

Aliás, é oportuno destacar que em relação a esse tema o STF – Supremo Tribunal Federal já deixou sedimentada a competência e iniciativa do parlamentar para emendar todo e qualquer projeto, inclusive os de iniciativa reservada do Executivo, preservados alguns limites, conforme se infere dos seguintes arestos, in verbis:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 51 DA LEI 15.031, DE 10 DE AGOSTO DE 2004, DO ESTADO DE MINAS GERAIS. APLICAÇÃO IMEDIATA DE SUSPENSÃO PREVENTIVA A SERVIDOR DA POLÍCIA CIVIL, ASSIM QUE RECEBIDA DENÚNCIA PELA PRÁTICA DE DETERMINADOS CRIMES. VIOLAÇÃO ÀS GARANTIAS CONSTITUCIONAIS DO DEVIDO PROCESSO LEGAL, DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA (INCISOS LIV E LV DO ART. 5º DA CF). (...) 3. O Poder Legislativo defém a competência de emendar todo e qualquer projeto de lei, ainda que fruto da iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo (art. 46 da CF). Tal competência do Poder Legislativo conhece, porém, duas limitações: a) a impossibilidade de o Parlamento veicular matéria estranha à reservada no projeto de lei (requisito da pertinência temática); b) a impossibilidade de as emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa do Executivo, ressalvado o disposto nos §§ 3º e 4º, do art. 166, implicarem aumento de despesa pública (inciso I, do art. 63, da CF). Hipóteses que não se fazem presentes no caso dos autos. Vício de inconstitucionalidade formal inexistente." (STF, ADI 3288/DF, Rel. Min. Ayres Britto, Pleno, DJe 24/02/2011)

"O poder de emendar projetos de lei – (...), pode ser legitimamente exercida pelos membros do Legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa (ADI 865/MA, Rel. Min. CELSO DE MELLO), desde que - respeitadas as limitações

<sup>4</sup> Entre outras, confira-se a ADI 574/DF (RDA, 197/229).

<sup>5</sup> ADI 1.438/DFM DJ 8/11/2002 e ADI 700, DJ DE 24/8/2001.





# Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

**estabelecidas na Constituição da República - as emendas parlamentares (a) não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei, (b) guardem afinidade lógica (relação de pertinência) com a proposição original e (c) tratando-se de projetos orçamentários (CF, art. 165, I, II e III), observem as restrições fixadas no art. 166, §§ 3º e 4º da Carta Política.** Doutrina. Jurisprudência." (STF, ADI 1.050-MC/SC, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 23.4.2004)

**"O exercício do poder de emenda, pelos membros do parlamento, qualifica-se como prerrogativa inerente à função legislativa do Estado - O poder de emendar - que não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis - qualifica-se como prerrogativa deferida aos parlamentares, que se sujeitam, no entanto, quanto ao seu exercício, às restrições impostas, em "numerus clausus", pela Constituição Federal. - A Constituição Federal de 1988, prestigiando o exercício da função parlamentar, afastou muitas das restrições que incidiam, especificamente, no regime constitucional anterior, sobre o poder de emenda reconhecido aos membros do Legislativo. O legislador constituinte, ao assim proceder, certamente pretendeu repudiar a concepção legalista de Estado (RTJ 32/143 - RTJ 33/107 - RTJ 34/6 - RTJ 40/348), que suprimiria, caso prevalecesse, o poder de emenda dos membros do Legislativo. - Revela-se plenamente legítimo, desse modo, o exercício do poder de emenda pelos parlamentares, mesmo quando se tratar de projetos de lei sujeitos à reserva de iniciativa de outros órgãos e Poderes do Estado, incidindo, no entanto, sobre essa prerrogativa parlamentar - que é inerente à atividade legislativa -, as restrições decorrentes do próprio texto constitucional (CF, art. 63, I e II), bem assim aquela fundada na exigência de que as emendas de iniciativa parlamentar sempre guardem relação de pertinência com o objeto da proposição legislativa."** (STF, Pleno, ADI nº 973-7/AP - medida cautelar. Rel. Min. Celso de Mello, DJ 19 dez. 2006, p. 34-g.n.).

**"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IMPUGNAÇÃO DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 25 E DO CAPUT DO ARTIGO 46 DA LEI COMPLEMENTAR N.º 836, DE 02 DE DEZEMBRO DE 1997. DIPLOMA NORMATIVO QUE INSTITUIU O PLANO DE CARREIRA, VENCIMENTOS E SALÁRIOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS INEGRANTES DO QUADRO DO MAGISTÉRIO DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. ALEGAÇÃO DE DESRESPEITO AOS INCISOS IV E VI DO ARTIGO 84 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1998, BEM COMO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES (ART. 2º DA C.F.). - 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. Essa atribuição do Poder Legislativo brasileiro esbarra, porém, em duas limitações: a) a impossibilidade de o parlamento veicular matérias diferentes das versadas no projeto de lei, de modo a desfigurá-lo; e b) a impossibilidade de as emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, ressalvado o disposto nos §§ 3º e 4º do art. 166, implicarem aumento de despesa pública**





# Câmara Municipal de Ibiraçu

Estado do Espírito Santo

*(inciso I do art. 63 da CF). No caso, a Lei Complementar n.º 836/97 é fruto de um projeto de lei de autoria do próprio Governador do Estado de São Paulo e o impugnado parágrafo único do artigo 25, embora decorrente de uma emenda parlamentar, não acarreta nenhum aumento da despesa pública. Vício de inconstitucionalidade que não se verifica (...).*" (STF, ADI 3.114-SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Britto, 24-08-2005, v.u., DJ 07-04-2006, p. 15).

*"Como afirmado na decisão agravada, **esse entendimento está em harmonia com a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal** assentada no sentido de que **o Poder Legislativo pode emendar projetos de lei de iniciativa reservada desde que as alterações apresentadas não resultem em aumento de despesa pública e guardem relação de pertinência temática com a proposta original.**" (STF, AgReg no RE 633.803/GO, Rel. Min. Carmen Lúcia, DJe 27/05/2011)*

*"No presente caso, **a decisão recorrida está em sintonia com a jurisprudência desta Corte**, que **firmou o entendimento segundo o qual é permitido a parlamentares apresentar emendas a projeto de iniciativa privativa do Executivo, desde que não gerem aumento de despesa.**" (STF, RE 257.163/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 13/04/2012)*

Nesse contexto, denota-se que há possibilidade de emenda parlamentar – como no caso em testilha – em projeto de lei de iniciativa do Executivo, e no caso específico de leis orçamentárias (como é o caso da LOA), desde que observem as restrições fixadas no art. 166, §§ 3º e 4º da Carta Política.

Assim, pode-se afirmar que o exercício do poder de emenda, pelos parlamentares, em proposições oriundas de outro Poder, caracteriza-se como prerrogativa inerente à função legislativa do Estado. No entanto, incide sobre essa prerrogativa as restrições decorrentes do texto constitucional, conforme já citado.

Com efeito, apesar da mais alta importância e da absoluta relevância do tema constante da emenda parlamentar objeto do veto em testilha, verifica-se, da análise da Lei de Diretrizes Orçamentárias aprovada para direcionar a elaboração do orçamento de 2023 – Lei Municipal n.º 4.135/2022 -, que não constam das ações e prioridades aprovadas para a atuação da *Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Ibiraçu – SEMMA*, a temática tratada na emenda, qual seja, *"a formulação e implementação de Políticas e Programas para Proteção e Defesa Animal no âmbito do Município de Ibiraçu"*.

Nesse sentido, efetivamente é de se corroborar que a emenda aprovada não atende à prescrição constante do art. 166, § 3º, inciso I, da Constituição Federal, dada a incompatibilidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, razão pela qual pertinente é a manutenção do veto.







# *Câmara Municipal de Ibiracú*

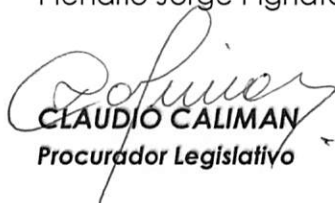
*Estado do Espírito Santo*

## **03. CONCLUSÃO:**

Em face do exposto, conclusivamente, entende-se que a emenda n.º 048/2022, aprovada ao texto da LOA (*Projeto de Lei n.º 3.393/2022*) e que é objeto do presente veto, não observa o requisito legal da compatibilidade com as prescrições constantes da Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme fundamentação supra e, por isso mesmo, por não se conformar com o disposto no art. 166, § 3º, inciso I, da Constituição Federal, padece do vício de inconstitucionalidade formal invocado no veto, razão pela qual se opina pela manutenção do veto.

À consideração superior.

Plenário Jorge Pignaton, em 16 de fevereiro de 2023.

  
**CLAUDIO CALIMAN**  
Procurador Legislativo

