Mensagem de Veto nº 02/2023.
Referência: Projeto de Lei nº 041/2023.
Autoria do Projeto: Poder Executivo com Emenda do Poder Legislativo.
Matéria: Autoriza o pagamento de abono na forma que estabelece.

Senhor Presidente.
Senhores Vereadores.

Na permissibilidade posta pelo § 1º do artigo 47 da Lei Orgânica Municipal, é apresentado veto integral a Emenda nº 003/2023 ao Projeto de Lei nº 041/2023, o qual autoriza o pagamento de abono na forma que ele estabelece.

Seria, mais uma vez, até desnecessário referir que o Executivo e o Legislativo são dois Poderes autônomos e harmônicos entre si, cada um com suas competências e atribuições.

A função precípua do Legislativo é exercer a atividade normativa, na elaboração da lei, a do Executivo é o exercício da função administrativa, a conversão da norma abstrata em ato concreto.

Contudo, ambos, no seu mister, não podem afastar-se da legalidade quanto a prática de seus atos, precípuos ou não.

O Poder Legislativo quando da elaboração das normas não pode deixar de observar o ordenamento jurídico pátrio, pena de em não o fazendo e haver conflito de normas ou inobservância de requisitos, condições ou competências, ser a norma elaborada viciada e declarada inconstitucional ou não aplicável.

É sabido e consabido dos nobres vereadores que, por previsão constitucional, ao Poder Legislativo é vedado a iniciativa de leis ou a realização de emendas que de alguma forma possam acarretar aumento de despesa do Executivo ou lhe reduzir a receita ou adentrem ou ainda que tratem da remuneração dos servidores do Poder Executivo.

O mérito do veto, ora interposto, encontra fundamento nos artigos 61, parágrafo 1º, inciso II letra a, e 63 inciso I, da

Constituição Federal, na aplicação por simetria das normas regradoras do processo legislativo e na conveniência e interesse público.

O projeto de lei ora vetado, em face de sua emenda, objeto do presente veto, ainda que pudesse ser considerada em sua relevância político-administrativo, teve sua legalidade contaminada, vez que extrapola a órbita de competência desta colenda Casa Legislativa, gerando um aumento de despesa prevista para o Executivo, trata de matéria exclusiva do Executivo e traz conflito na execução, além de gerar dúvida quanto a certeza e extensão da mesma.

A emenda apresentada pelo Legislativo e que após sua aprovação aderiu ao projeto original, acabou por criar uma barreira intransponível, como sendo o da legalidade, no caso da constitucionalidade.

A Constituição Federal definiu o modelo estruturador do processo legislativo e impõe, enquanto padrão normativo de compulsório atendimento pelos Municípios.

O projeto em questão tinha por objetivo autorizar o Município, através do Poder Executivo, conceder o pagamento de um abono a todos os servidores, efetivos ou contratados emergencialmente, que desempenhem as funções de vigilante junto as Escolas Municipais, atendendo a uma demanda, clamor e necessidade.

A emenda apresentada insere no projeto que este pagamento deva ocorrer também para aqueles servidores lotados junto ao DMR da Secretaria de Obras, ampliando o número de servidores beneficiados com o recebimento do abono pecuniário, criando despesa ao Executivo. Tal emenda acaba por trazer uma confusão, inclusive formal, no que se refere a emenda e ao projeto, tornando tal norma além de viciada em sua origem, por vício insanável, de existência passível de futuros debates quanto a legalidade, extensão, abrangência dentre outros fatores.

Deste modo, por vários aspectos se faz necessário o veto da emenda ao projeto.

Hely Lopes Meirelles delimita o poder de emenda parlamentar aos projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo nos seguintes termos: "*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. Nessa conformidade,* ***pode o Legislativo apresentar emendas supressivas e restritivas, não lhe sendo permitido, porém, oferecer emendas ampliativas, que importem em aumento da despesa prevista****, ressalvadas as emendas aos projetos que dispõem sobre matérias orçamentárias. Todavia, mister se faz que tais emendas indiquem os recursos necessários à ampliação da despesa, admitindo-se, apenas os recursos provenientes de anulação de despesa, excluídas as relativas*

às dotações para pessoal e seus encargos e aos serviços das dívidas."(MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 531.)

Sobre a iniciativa do processo legislativo, Hely Lopes Meirelles ensina que: "*Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgão e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais.*" (In "Direito Municipal Brasileiro", 14ª ed., pág. 732/733).

Ainda para o autor "*A Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2°) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante (...). Sintetiza, ademais, que "todo 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.2° c/c o art.31) podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário*" (in "Direito municipal brasileiro, 1 Sªed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p.708 e 712).

No mesmo sentido, a lição de José Renato Uchoa: "***Segundo a Constituição do Brasil, nos projetos cuja iniciativa seja de exclusiva competência do Prefeito, não serão admitidas emendas de que decorra aumento de despesa global ou de cada órgão, fundo, projeto ou programa, ou que vise a modificar-lhes o montante, a natureza ou objetivo***" ("ABC do Direito Municipal", Forense, Rio de Janeiro, 1984, pág. 98)

Em resumo, a emenda em questão é flagrantemente inconstitucional, dentre as razões, por ter aumentado despesa ao Executivo, eis que a mesma, ao ampliar o número de servidores do Executivo que fazem jus ao recebimento do abono, de modo direto, aumentou a despesa ao Executivo.

O tema é pacífico também dos Tribunais pátrios.

O Supremo Tribunal Federal - STF, guardião da Constituição Federal, assim tem decidido reiteradamente.

A iniciativa de projetos de lei que disponham sobre vantagem pessoal concedida a servidores públicos cabe privativamente ao chefe do Poder Executivo. Precedentes. Inviabilidade de emendas que impliquem aumento de despesas a projetos de lei de iniciativa do chefe do Poder Executivo. (ADI 1.729, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 28-6-2006, Plenário, DJ de 2-2-2007.) No mesmo sentido: ADI 3.176, Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 30-6-2011, Plenário, DJE de 5-8-2011.

Inconstitucionalidade formal caracterizada. Emenda parlamentar a projeto de iniciativa exclusiva do chefe do Executivo que resulta em aumento de despesa afronta o art. 63, I, c/c o 61, § 1º, II, c, da CF. [ADI 2.791, rel. min. Gilmar Mendes, j. 16-8-2006, P, *DJ* de 24-11-2006.] = ADI 4.009, rel. min. Eros Grau, j. 4-2-2009, P, *DJE* de 29-5-2009

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 no § 3º e no § 4º do art. 166, implicarem aumento de despesa pública (inciso I do art. 63 da CF). [ADI 3.114, rel. min. Ayres Britto, j. 24-8-2005, P, *DJ* de 7-4-2006.] = ADI 2.583, rel. min. Cármen Lúcia, j. 1º-8-2011, P, *DJE* de 26-8-2011

Processo legislativo da União: observância compulsória pelos Estados de seus princípios básicos, por sua implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes: jurisprudência do Supremo Tribunal. Processo legislativo: emenda de origem parlamentar a projeto de iniciativa reservada a outro poder: inconstitucionalidade, quando da alteração resulte aumento da despesa consequente ao projeto inicial (...). [ADI 774, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 10-12-1998, P, *DJ* de 26-2-1999.] = RE 745.811 RG, rel. min. Gilmar Mendes, j. 17-10-2013, P, *DJE* de 6-11-2013, Tema 686

Nosso Tribunal de Justiça também é uníssono neste sentido, havendo reiteradas decisões neste sentido, como, v.g., a transcrita abaixo.

INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PASSO FUNDO. NORMA INTRODUZIDA PELA CÂMARA DOS VEREADORES EM PROJETO DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO

ESTENDENDO DETERMINADAS FUNÇÕES GRATIFICADAS A SITUAÇÕES NÃO PREVISTAS EM DITO PROJETO. VÍCIO DE INICIATIVA. AUMENTO DE DESPESA. ***Não é dado ao Poder Legislativo, em projeto de lei de iniciativa do Executivo****, que trata de vantagens funcionais de servidores públicos,* ***introduzir emenda que estenda ditas vantagens a situações não previstas em dito projeto.*** *Inconstitucionalidade por vício de iniciativa, caracterizador da quebra do princípio da separação dos poderes, bem como pelo que resultou do aumento de despesas sem previsão orçamentária. Ofensa aos artigos 60, II, a e b, e 82, VII, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADO PROCEDENTE. UNÂNIME.* (Incidente de Inconstitucionalidade Nº 70065439663, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em 05/10/2015)

Nobres Vereadores, a emenda apresentada ao projeto de lei em liça é inconstitucional, flagrantemente o é.

Como consignado no Veto anterior, não sendo os Nobres Vereadores iniciantes na atividade e contando com assessoria jurídica específica, conduz a duas conclusões inarredáveis. Ou os Vereadores agiram de modo livre e consciente sabendo da inconstitucionalidade e cometeram ilegalidade punível, ou carecem de assessoria qualificada para esclarecer normas constitucionais básicas, que ao fim e ao cabo podem comprometer o bom funcionamento dos serviços postos a disposição da população, com erros grosseiros, estes passíveis de responsabilização. As duas situações são graves.

Com toda *vênia*, dado o comportamento tido por alguns membros desta Casa, descolado dos interesses públicos locais e republicanos, utilizando o mandato para travar um verdadeiro cabo de guerra com o Executivo, com consequências diretas a população, notadamente aquela que mais necessita do Poder Público, temos que não é demais tal consideração, até porque o Plenário desta Casa tem sido testemunha de tal.

Essas, objetivamente, são as razões que fundamentam o veto integral à Emenda nº 003/2023 ao projeto de lei nº 040/2023.

Gabinete do Prefeito, Entre Rios do Sul, 21 de Agosto de 2023.

Irson Milani
Prefeito Municipal