

PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

Estado do Rio Grande do Sul

NOVO HAMBURGO - CAPITAL NACIONAL DO CALÇADO

Ofício nº 82/10/547 – DEXPE/SEPLANG/GP Novo Hamburgo, 21 de outubro de 2009.

ASSUNTO: ENCAMINHA VETO ÀS EMENDAS AO PROJETO DE LEI Nº 90/15L/2009

Senhor Presidente

Senhores Vereadores

Senhoras Vereadoras

1. Lamentavelmente, vemo-nos na contingência de vetar as emendas adiante elencadas, relativas ao Projeto de Lei nº 90/15L/2009, aprovado por esta Egrégia Câmara de Vereadores, e que “Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2010, e dá outras providências”, consideradas as razões de interesse público e fundamentos legais que seguem.
2. A lei de diretrizes orçamentárias decorre de preceito constitucional impositivo, e compreende as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro seguinte, bem assim orientando a elaboração da lei orçamentária anual para o exercício vindouro.
3. Desde o advento da Constituição Federal de 1988, e das suas subseqüentes emendas constitucionais, tornou-se cogente, para todos os entes federados, o sistema integrado de planejamento conjuntural para a promoção do desenvolvimento econômico e social, e do equilíbrio entre as diversas áreas do Município, com o objetivo de diminuir as diferenças sociais, atingir a estabilidade econômica, e gerar riqueza para a comunidade, em seu todo.
4. Como consabido, a lei de diretrizes orçamentárias é lei ordinária exigida nos termos e limites no § 2º do art. 165 da Constituição Federal, como bem se vê:

“Art. 165 ”

§ 2º. A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente, 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.” – grifei



PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

Estado do Rio Grande do Sul

NOVO HAMBURGO - CAPITAL NACIONAL DO CALÇADO

5. Outrossim, as diretrizes projetadas devem, obrigatoriamente, estar harmonizadas com o plano plurianual precedente.

6. Razão porque as suas eventuais emendas legislativas não podem restar em desconformidade com o mesmo, ou, ainda, ampliar ou modificar, na essência, os programas, ações e prioridades anteriormente aprovados e que integram o plano plurianual.

7. Tal como ressaí do art. 166, § 4º, da Carta Federal:

"Art. 166.

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

8. Sob pena de violação aos princípios insculpidos pelos artigos 163 à 169, todos da Constituição Federal.

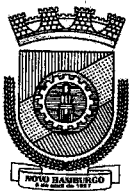
9. Mas as emendas ora vetadas afrontam, igualmente, outros preceitos da Carta de 1988.

10. Nos termos do artigo 165, inciso I, da Carta Magna, a lei pertinente às diretrizes orçamentárias é da iniciativa do Poder Executivo Municipal, como bem se pode ver:

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

II – as diretrizes orçamentárias;" – grifei

11. Desta regra constitucional decorre, *ipso facto*, que o Projeto de Lei que trata das diretrizes orçamentárias é da iniciativa privativa do Prefeito Municipal, eis que igualmente aplicável, no âmbito local, e por força do princípio da simetria, aqueles preceitos constitucionais, como exsurge da regra inserta no referido artigo 165, qual seja,



PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

Estado do Rio Grande do Sul

NOVO HAMBURGO - CAPITAL NACIONAL DO CALÇADO

ser o projeto de lei que trata das diretrizes orçamentárias lei de iniciativa do Poder Executivo Municipal.

12. É como o festejado administrativista Hely Lopes Meirelles, em lição sucinta, mas eminentemente didática, igualmente sustenta:

“O processo legislativo, ou seja, a sucessão ordenada de atos para a formação das normas enumeradas na Constituição da República (art. 59), possui contornos uniformes para todas as entidades estatais - União, Estados-membros, Municípios e Distrito Federal (arts. 61 a 69) - cabendo às Constituições dos Estados e às Leis orgânicas dos Municípios estabelecer, dentre as espécies normativas previstas, quais as adotadas pela entidade estatal.

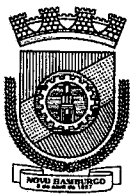
Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da administração pública municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos 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.” – grifei¹

13. Por isso, pertinente a lição emanada do Supremo Tribunal Federal:

“EMENTA - PROCESSO LEGISLATIVO: MODELO FEDERAL: INICIATIVA LEGISLATIVA RESERVADA: APLICABILIDADE, EM TERMOS, AO PODER CONSTITUINTE DOS ESTADOS-MEMBROS. 1. AS REGRAS BÁSICAS DO PROCESSO LEGISLATIVO FEDERAL SÃO DE ABSORÇÃO COMPULSÓRIA PELOS ESTADOS-MEMBROS EM TUDO AQUILO QUE DIGA RESPEITO — COMO OCORRE ÀS QUE ENUMERAM CASOS DE INICIATIVA LEGISLATIVA RESERVADA — AO PRINCÍPIO FUNDAMENTAL DE INDEPENDÊNCIA E HARMONIA DOS PODERES, COMO DELINEADO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.”

STF - ADIn nº 276 – grifei

¹ Direito Municipal Brasileiro – Ed. Malheiros – 8ª ed. – 1996 – pág. 530



PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

Estado do Rio Grande do Sul

NOVO HAMBURGO - CAPITAL NACIONAL DO CALÇADO

14. Conclusivo, assim, ser vedado ao Poder Legislativo inserir emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias que sejam incompatíveis com o plano plurianual, ou, ainda, que causem aumento da despesa projetada.

15. E, sendo cogente a compatibilidade das diretrizes orçamentárias ao plano plurianual, prevalece aquela regra restritiva, cujo descumprimento importa em flagrante ofensa a preceito constitucional.

16. Talqualmente preleciona a Corte Suprema:

“EMENTA - PROCESSO LEGISLATIVO. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. DIREITO DE INICIATIVA. PROCESSO LEGISLATIVO: EMENDA DE ORIGEM PARLAMENTAR, DA QUAL DECORREU AUMENTO DA DESPESA PREVISTA, A PROJETO DO GOVERNADOR DO ESTADO, EM MATÉRIA RESERVADA DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE, VISTO SEREM DE OBSERVÂNCIA COMPULSÓRIA PELOS ESTADOS AS REGRAS BÁSICAS DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - ENTRE AS QUAIS AS ATINENTES À RESERVA DE INICIATIVA - DADA A SUA IMPLICAÇÃO COM O PRINCÍPIO FUNDAMENTAL DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES.”

STF – ADIn nº 805 – grifei

17. Acresce ponderar, que a reduzida margem hoje existente para o atendimento de despesas discricionárias, especialmente investimentos, em face da escassez de recursos e da necessidade do cumprimento das metas compulsórias estabelecidas pela Constituição Federal – 15% em saúde, 25% em educação, e 54% em pessoal, representando comprometimento cogente de 94% da receita líquida corrente do Município –, inviabiliza o atendimento de todas as emendas aprovadas.

18. Ademais, constata-se que, por meio de algumas das emendas em apreço, a lei de diretrizes orçamentárias retiraria da esfera de decisão da lei orçamentária vindoura, despesas que só deveriam constar precisamente da proposta orçamentária anual, usurpando a função desta.

19. Dessa forma, por invadir matéria que é inerente aos fins da lei orçamentária anual vindoura, ao retirar do seu âmbito decisório uma matéria que deve ser da sua



PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

Estado do Rio Grande do Sul

NOVO HAMBURGO - CAPITAL NACIONAL DO CALÇADO

alçada exclusiva, igualmente propõe-se a oposição de veto às emendas pertinentes, em virtude de contrariarem o interesse público.

20. Além dessa extrapolação, tais emendas afetariam a futura proposta orçamentária, porquanto restringem a competência do Poder Executivo sobre a movimentação orçamentária, bem assim excedem a própria capacidade orçamentária do Município, circunstância que encontra vedação na Carta de 1988, em seu art. 167:

“Art. 167. São vedados:

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;” – grifei

21. Exatamente por isso que a já citada Lei Complementar nº 101, de 2000, sinaliza:

“Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do artigo 165 da Constituição e:

I - disporá também sobre:

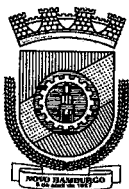
a) equilíbrio entre receitas e despesas;” – grifei

22. E, segundo os princípios que dela emergem, incabível que, mesmo em sede de diretrizes orçamentárias, eventuais emendas legislativas venham a gerar desequilíbrios orçamentários ou discrepâncias com o plano plurianual.

23. Tal como permite concluir a mencionada Lei Complementar nº 101, de 2000:

“Art. 1º

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da



PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

Estado do Rio Grande do Sul

NOVO HAMBURGO - CAPITAL NACIONAL DO CALÇADO

seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.” – grifei

24. Precisamente como preconiza o Tribunal de Justiça gaúcho:

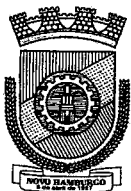
EMENTA: ADIN. MUNICÍPIO DE TRIUNFO. ALTERAÇÃO DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA PARA O EXERCÍCIO DE 2006. ARGÜIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DAS EMENDAS N.º 023, 024, 025, 026, 027, 028 E 029 PROMULGADAS PELO PRESIDENTE DA CÂMARA DE VEREADORES. PARTES VETADAS DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA DO MUNICÍPIO. LEI DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. SUSCITADA PRELIMINAR DE EXTINÇÃO DO FEITO. LEI DE EFEITO CONCRETO. NÃO-OCORRÊNCIA. PRELIMINAR REJEITADA. AÇÃO PROCEDENTE. 1 - Sujeita-se ao controle de constitucionalidade a lei de diretrizes orçamentárias, quanto aos seus aspectos formais, a exemplo do vício de iniciativa (STF, Adin 1991/ MC-PR). Preliminar rejeitada. 2 - No mérito, predominando o entendimento jurisprudencial de que matérias que impliquem alteração na política orçamentária do Município são de iniciativa privativa do Prefeito Municipal, prospera a argüição. PRELIMINAR REJEITADA. AÇÃO PROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70014101901, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Wellington Pacheco Barros, Julgado em 25/09/2006)

25. No que se aplicam, igualmente, e no que diz com a lei de diretrizes orçamentárias, as restrições insculpidas pelo art. 167, da Constituição Federal:

“Art. 167. São vedados:

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

V - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;” – grifei



PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO
Estado do Rio Grande do Sul
NOVO HAMBURGO - CAPITAL NACIONAL DO CALÇADO

26. Ou seja. A própria lei de diretrizes orçamentárias, que deve ser a norma guardiã do equilíbrio entre as receitas e as despesas do Município, não pode exatamente possibilitar desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.
27. Por conseguinte, nem aquelas emendas que introduzem ou incrementam ações, sem a correspondente indicação de recursos, nos limites da capacidade de receita orçamentária do Município, e tampouco aquelas outras emendas que geram aumento da despesa prevista, podem ser mantidas.
28. Outras emendas, ainda, inserem obras de engenharia civil – construções de próprios municipais, pavimentações, e obras de infra-estrutura –, sem indicação de fonte de custeio, significam ofensa ao princípio insculpido pelo art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal.
29. Igualmente se impõe veto às emendas que, por invadir a iniciativa do Poder Executivo, em matéria que dispõe sobre organização administrativa e de pessoal, geram, por consequência, aumento da despesa prevista, tal violando os arts. 61, §1º, e art. 63, ambos da Carta Federal.
30. Por fim, e tal no estrito interesse público, permitimo-nos vetar as emendas que, sob o manto de ampliar e aperfeiçoar atendimentos prestados à comunidade, preconizam aumento da despesa de pessoal.
31. Já que geram a permissibilidade de criação de cargos ou funções não contempladas nas estimativas orçadas de despesa com pessoal, representando, via de consequência, aumento da despesa prevista sem a necessária indicação de fonte de recursos correspondente, além de encontrar vedação expressa no art. 63 e seus incisos, da Carta Magna.
32. Dest'arte, e pelas razões acima, com fulcro no artigo 44, parágrafo 1º, combinado com o artigo 59, inciso V, ambos da Lei Orgânica Municipal, e tendo por fundamento o artigo 165, inciso II, combinado com o artigo 166, § 4º, ambos da Constituição Federal, somos constrangidos a vetar as emendas ao Projeto de Lei nº 90/15L/2009, e seus anexos.



PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

Estado do Rio Grande do Sul

NOVO HAMBURGO - CAPITAL NACIONAL DO CALÇADO

33. Eis que elas, sem exceção, ou se apresentam divorciadas da lei do plano plurianual vigente ², ou, criaram ações e prioridades incompatíveis para o equilíbrio financeiro do Município, gerando despesas não previstas originalmente, ou, ainda, que são causa de antecipação de *déficit* da receita estimada para o exercício de 2010, além de, outras, significar invasão de competência privativa do Poder Executivo, ou, induzir desvios de finalidade pública, pela ausência de indicação de correspondente fonte de custeio ³.

34. Externando nossos protestos de consideração e respeito, subscrevemo-nos, atenciosamente,


LORENA MAYER

Vice-Prefeita, no exercício do cargo de Prefeita Municipal

Ao Senhor

ANTONIO LUCAS

Presidente da Câmara de Vereadores

E ilustres integrantes do Poder Legislativo de

NOVO HAMBURGO - RS

² Emendas nº 01 à 28, 41 à 95, e 97 à 168

³ Emendas nº 29 à 40 e 96