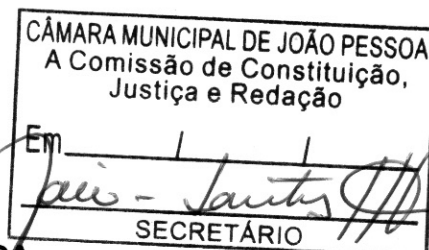


ESTADO DA PARAÍBA
MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA
GABINETE DO PREFEITO



Praça Pedro Américo, nº 70, Varadouro, João Pessoa/PB, CEP: 58.010-340. Fone: (83) 3218-9788

MENSAGEM Nº 070/2017

De 04 de julho de 2017.

VETO

48 /2017

Ao

Excelentíssimo Senhor

Vereador **Marcos Vinícius Sales de Nóbrega**

Presidente da Câmara Municipal de João Pessoa

Nesta

Senhor Presidente,

Dirijo-me a essa Egrégia Câmara Municipal de João Pessoa, por intermédio de Vossa Excelência, para comunicar que, usando das prerrogativas exclusivas que me conferem o **artigo 35, §2º**, da Lei Orgânica do Município, combinado com o **artigo 60**, inciso IV, da mesma Lei, decidi **vetar parcialmente dispositivos do Projeto de Lei n.º 98/2017 (Autógrafo nº 1135/2017)**, que "DISPÕE SOBRE AS DIRETRIZES PARA A ELABORAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA PARA O EXERCÍCIO DE 2018", conforme razões a seguir:

EMENDAS Nº

110/2017

RAZÕES DO VETO

Em constituições pretéritas, sobretudo antidemocráticas, chegou-se a tolher o poder de emendar leis orçamentárias, como foi o caso da Constituição de 1967. A Constituição Cidadã, de 1988, estabeleceu um sistema de freios e contrapesos, típico dos modelos democráticos. Destarte, atualmente, o Poder Executivo elabora e o Legislativo aprova o orçamento.

Ademais, como corolário da função de legislar, tem o Parlamentar o poder de emendar, permeado pela liberdade política dos mandatários do povo, encontrando limites jurídicos, entretanto, na Constituição da República, como resta expresso nos artigos 63, I e II e §§ 3º e 4º, do art. 166 e nas demais prerrogativas públicas.



ESTADO DA PARAÍBA
MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA
GABINETE DO PREFEITO

Praça Pedro Américo, nº 70, Varadouro, João Pessoa/PB, CEP: 58.010-340. Fone: (83) 3218-9788

Portanto, o poder de emendar está sujeito a balizas. Além de vencer todos os requisitos constitucionais próprios (artigos 63, I e II e §§ 3º e 4º, do art. 166), a jurisprudência do STF sedimentou um requisito implícito, extraído da lógica constitucional do processo legislativo, qual seja, a afinidade lógica ou pertinência temática. Vejamos:

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. Arts. 4º e 5º da Lei nº 9.265, de 13 de junho de 1991, do Estado do Rio Grande do Sul. - Tratando-se de projeto de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, não pode o Poder Legislativo assinar-lhe prazo para o exercício dessa prerrogativa sua. - Não havendo aumento de despesa, o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, **mas esse poder não é ilimitado, não se estendendo ele a emendas que não guardem estreita pertinência com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo pelo Executivo e que digam respeito a matéria que também é da iniciativa privativa daquela autoridade.** Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 4º e 5º da Lei nº 9.265, de 13 de junho de 1991, do Estado do Rio Grande do Sul. (ADI 546, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 11/03/1999, DJ 14-04-2000 PP-00030 EMENT VOL-01987-01 PP-00176)

Trata-se, inclusive, de racionalização da atividade legislativa, de sorte a evitar a "leis rabilongas" - fenômeno rechaçado desde o projeto Constitucional de Rui Barbosa e que, hodiernamente, tem correlação no requisito acima mencionado, assente no entendimento do STF. Nesse sentido, elucidativas as lições do Ministro Gilmar Mendes:

"O STF entende que, a par dessa limitação expressa ao direito de emendar projeto da iniciativa reservada do Chefe do Executivo, outra mais deve ser observada, por consequência lógica do sistema – **a emenda deve guardar pertinência com o projeto de iniciativa privativa, para prevenir a fraude a essa mesma reserva**"¹.

[...]

"O art. 166 da Constituição Federal traz ainda restrições ao poder de emenda ao projeto de lei orçamentária anual e a projetos que o

¹MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de direito constitucional / Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco. – 9. ed. rev. e atual. – São Paulo : Saraiva, 2014. Pg. 816, E-book.



ESTADO DA PARAÍBA
MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA
GABINETE DO PREFEITO

Praça Pedro Américo, nº 70, Varadouro, João Pessoa/PB, CEP: 58.010-340. Fone:(83)3218-9788

modifiquem. Primeiro, é fundamental que as emendas sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias e que **guardem pertinência temática em relação ao projeto emendado**².

Assim, além dos limites extraídos diretamente da Constituição, tem-se que o Parlamentar deve respeito a toda sorte de limites impostos pelo regime jurídico de direito público, pelo que não poderia, por exemplo, apresentar uma emenda concedendo um benefício tributário, sem o necessário enfrentamento dos requisitos impostos pelo art. 14 da LRF.

Por seu turno, segundo o Regimento Interno da Câmara Municipal de João Pessoa, o Parlamentar pode apresentar emendas supressivas, substitutivas, aditivas e modificativas, *in verbis*:

Art. 177 - As Emendas podem ser supressivas, substitutivas, aditivas e modificativas.

§1º - Emenda supressiva: é a que manda suprimir em parte ou no todo o artigo do projeto.

§2º - Emenda substitutiva: é a que deve ser colocada em lugar do artigo, parágrafo, ou alínea do projeto.

§3º - Emenda aditiva: é que deve acrescentar artigo, parágrafo, ou alínea ao projeto.

§4º - Emenda modificada: é a que se muda apenas à redação do artigo, parágrafo, inciso ou alínea, sem alterar a sua substância.

No que tange ao texto da emenda n.º 110/2017, entendemos pelo veto da emenda, porquanto LDO não é veículo próprio para a criação de fundo municipal, além de ser um tema que, necessariamente, deva ser deflagrado pelo Chefe do Poder Executivo.

O fundo, por ser uma afetação a fins determinados de um conjunto de recursos, designados por sua fonte, tem muito em comum com a fundação ("patrimônio afetado a um fim"), salvo a personificação. Por esse motivo, a fonte de recursos é um elemento essencial para a criação do Fundo, conforme se extrai da exegese do art. 71, da Lei Federal n.º 4.320/1964:

"Art. 71 **Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas** que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação". (grifamos)

²IBDEM. Pg. 1270, E-book.



ESTADO DA PARAÍBA
MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA
GABINETE DO PREFEITO

Praça Pedro Américo, nº 70, Varadouro, João Pessoa/PB, CEP: 58.010-340. Fone:(83)3218-9788

A afetação e a regra de pertinência são os dois elementos mais sensíveis para o deslinde das questões presentes. O fundo é destinado a um fim específico, e, para tanto, sua gestão é consignada a um ponto nodal específico dentro da estrutura da Administração.

Assim, contraria as normas de direito financeiro a criação de fundo ligado ao Poder Executivo, sem qualquer regramento no que tange ao aporte e destinação dos recursos, administração e outras questões que possam conferir operabilidade, pois o Fundo não pode ser deixado a seu próprio alvedrio.

Nesse sentido, veja-se os elementos essenciais de um fundo, conforme extraído de doutrina especializada³:

"São características dos fundos especiais, de acordo com o estabelecido no presente artigo:

. *receitas especificadas* – o fundo especial deve ser constituído de receitas específicas instituídas em lei ou outra receita qualquer, própria ou transferida, observando-se quanto a estas as normas de aplicação estabelecidas pela entidade beneficente. A Constituição da República veda a possibilidade da vinculação de impostos a fundos especiais, conforme disposto no art. 167, IV;

. *vinculação à realização de determinados objetivos ou serviços* – ao ser instituído, o fundo especial deverá vincular-se à realização de programas de interesse da Administração, cujo controle é feito através dos orçamentos e contabilidade próprios. A lei que instituir o fundo especial deverá dispor sobre as despesas que serão financiadas pelas receitas;

. *normas peculiares de aplicação* – a lei que instituir o fundo especial deverá estabelecer ou dispor sobre a destinação dos seus recursos;

. *vinculação a determinado órgão da Administração*"

Portanto, conclui-se que a emenda parlamentar 110/2017 ao Projeto de Lei n.º 98/2017 deve ser vetada, porquanto malferiu o regramento de direito financeiro sobre o tema e, igualmente, infringiu a iniciativa do Chefe do Executivo de deflagrar o tema.

Diante dos motivos expostos, não me resta outra alternativa senão vetar totalmente a emenda parlamentar n.º 110/2017 ao Projeto de Projeto de Lei n.º 98/2017, com fulcro no art. 35, § 2º, da Lei Orgânica do Município de João Pessoa.

³ Notam J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo Costa Reis, "A Lei 4.320 Comentada", 25ª ed., p. 129.



ESTADO DA PARAÍBA
MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA
GABINETE DO PREFEITO

Praça Pedro Américo, nº 70, Varadouro, João Pessoa/PB, CEP: 58.010-340. Fone:(83)3218-9788

EMENDAS Nº
112/2017

RAZÕES DO VETO

Em constituições pretéritas, sobretudo antidemocráticas, chegou-se a tolher o poder de emendar leis orçamentárias, como foi o caso da Constituição de 1967. A Constituição Cidadã, de 1988, estabeleceu um sistema de freios e contrapesos, típico dos modelos democráticos. Destarte, atualmente, o Poder Executivo elabora e o Legislativo aprova o orçamento.

Ademais, como corolário da função de legislar, tem o Parlamentar o poder de emendar, permeado pela liberdade política dos mandatários do povo, encontrando limites jurídicos, entretanto, na Constituição da República, como resta expresso nos artigos 63, I e II e §§ 3º e 4º, do art. 166 e nas demais prerrogativas públicas.

Portanto, o poder de emendar está sujeito a balizas. Além de vencer todos os requisitos constitucionais próprios (artigos 63, I e II e §§ 3º e 4º, do art. 166), a jurisprudência do STF sedimentou um requisito implícito, extraído da lógica constitucional do processo legislativo, qual seja, a afinidade lógica ou pertinência temática. Vejamos:

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. Arts. 4º e 5º da Lei nº 9.265, de 13 de junho de 1991, do Estado do Rio Grande do Sul. - Tratando-se de projeto de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, não pode o Poder Legislativo assinar-lhe prazo para o exercício dessa prerrogativa sua. - Não havendo aumento de despesa, o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, **mas esse poder não é ilimitado, não se estendendo ele a emendas que não guardem estreita pertinência com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo pelo Executivo e que digam respeito a matéria que também é da iniciativa privativa daquela autoridade.** Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 4º e 5º da Lei nº 9.265, de 13 de junho de 1991, do Estado do Rio Grande do Sul. (ADI 546, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 11/03/1999, DJ 14-04-2000 PP-00030 EMENT VOL-01987-01 PP-00176)

Trata-se, inclusive, de racionalização da atividade legislativa, de sorte a evitar a "leis rabilongas" - fenômeno rechaçado desde o projeto Constitucional



ESTADO DA PARAÍBA
MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA
GABINETE DO PREFEITO

Praça Pedro Américo, nº 70, Varadouro, João Pessoa/PB, CEP: 58.010-340. Fone: (83) 3218-9788

de Rui Barbosa e que, hodiernamente, tem correlação no requisito acima mencionado, assente no entendimento do STF. Nesse sentido, elucidativas as lições do Ministro Gilmar Mendes:

“O STF entende que, a par dessa limitação expressa ao direito de emendar projeto da iniciativa reservada do Chefe do Executivo, outra mais deve ser observada, por consequência lógica do sistema – **a emenda deve guardar pertinência com o projeto de iniciativa privativa, para prevenir a fraude a essa mesma reserva**”⁴.

[...]

“O art. 166 da Constituição Federal traz ainda restrições ao poder de emenda ao projeto de lei orçamentária anual e a projetos que o modifiquem. Primeiro, é fundamental que as emendas sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias e que **guardem pertinência temática em relação ao projeto emendado**”⁵.

Assim, além dos limites extraídos diretamente da Constituição, tem-se que o Parlamentar deve respeito a toda sorte de limites impostos pelo regime jurídico de direito público, pelo que não poderia, por exemplo, apresentar uma emenda concedendo um benefício tributário, sem o necessário enfrentamento dos requisitos impostos pelo art. 14 da LRF.

Por seu turno, segundo o Regimento Interno da Câmara Municipal de João Pessoa, o Parlamentar pode apresentar emendas supressivas, substitutivas, aditivas e modificativas, *in verbis*:

Art. 177 - As Emendas podem ser supressivas, substitutivas, aditivas e modificativas.

§1º - Emenda supressiva: é a que manda suprimir em parte ou no todo o artigo do projeto.

§2º - Emenda substitutiva: é a que deve ser colocada em lugar do artigo, parágrafo, ou alínea do projeto.

§3º - Emenda aditiva: é que deve acrescentar artigo, parágrafo, ou alínea ao projeto.

§4º - Emenda modificada: é a que se muda apenas à redação do artigo, parágrafo, inciso ou alínea, sem alterar a sua substância.

⁴MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de direito constitucional / Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco. – 9. ed. rev. e atual. – São Paulo : Saraiva, 2014. Pg. 816, E-book.

⁵IBDEM. Pg. 1270, E-book.



ESTADO DA PARAÍBA
MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA
GABINETE DO PREFEITO

Praça Pedro Américo, nº 70, Varadouro, João Pessoa/PB, CEP: 58.010-340. Fone:(83)3218-9788

Com relação à emenda 112/2017, consigna-se que a técnica legislativa constitui requisito essencial nos textos normativos, a tal ponto que o constituinte, no art. 59, parágrafo único, apontou a necessidade de lei complementar dispor sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

Assim, a exigência de que as leis e demais atos administrativos sigam uma técnica específica encontra respaldo na Constituição Federal e posteriormente foi regulamentada a Lei Complementar nº 95/1998.

No caso em análise, a emenda aditiva determina a inclusão do inciso XXIV ao art. 3º do PL inicial, todavia, no PL apresentado pela Câmara o texto não foi incluso nesse inciso, mas sim, no inciso XXXVIII.

De todo modo, o veto jurídico tem escora não no vício formal apontado, mas sim pela imposição de criação de uma nova política pública (criação de despesa), sem o atendimento do requisito imposto pelo art. 33, "a", da Lei Federal n.º 4.320/1964:

Art. 33. Não se admitirão emendas ao projeto de Lei de Orçamento que visem a:

(...)

c) conceder dotação para instalação ou funcionamento de serviço que não esteja anteriormente criado;

A emenda visa assegurar a efetiva distribuição de medicamentos nas comunidades, ação essa que foi suspensa pela por justificativas técnicas adotadas pela Secretária de Saúde.

Nesse caso objetivando restabelecer a política pública, a emenda deveria indicar uma fonte de receita, uma vez que, a distribuição de medicamentos nas comunidades está suspensa por ato do executivo municipal e não existe no PL indicação de fonte de receita para suportá-la.

Portanto, a emenda não poderá ser aprovada devido ao vício existente, pois não estabelece a fonte dos recursos que o Poder Executivo fica autorizado a utilizar para atender a sua cobertura.



**ESTADO DA PARAÍBA
MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA
GABINETE DO PREFEITO**

Praça Pedro Américo, nº 70, Varadouro, João Pessoa/PB, CEP: 58.010-340. Fone: (83) 3218-9788

**EMENDAS Nº
115/2017**

RAZÕES DO VETO

Em constituições pretéritas, sobretudo antidemocráticas, chegou-se a tolher o poder de emendar leis orçamentárias, como foi o caso da Constituição de 1967. A Constituição Cidadã, de 1988, estabeleceu um sistema de freios e contrapesos, típico dos modelos democráticos. Destarte, atualmente, o Poder Executivo elabora e o Legislativo aprova o orçamento.

Ademais, como corolário da função de legislar, tem o Parlamentar o poder de emendar, permeado pela liberdade política dos mandatários do povo, encontrando limites jurídicos, entretanto, na Constituição da República, como resta expresso nos artigos 63, I e II e §§ 3º e 4º, do art. 166 e nas demais prerrogativas públicas.

Portanto, o poder de emendar está sujeito a balizas. Além de vencer todos os requisitos constitucionais próprios (artigos 63, I e II e §§ 3º e 4º, do art. 166), a jurisprudência do STF sedimentou um requisito implícito, extraído da lógica constitucional do processo legislativo, qual seja, a afinidade lógica ou pertinência temática. Vejamos:

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. Arts. 4º e 5º da Lei nº 9.265, de 13 de junho de 1991, do Estado do Rio Grande do Sul. - Tratando-se de projeto de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, não pode o Poder Legislativo assinar-lhe prazo para o exercício dessa prerrogativa sua. - Não havendo aumento de despesa, o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, **mas esse poder não é ilimitado, não se estendendo ele a emendas que não guardem estreita pertinência com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo pelo Executivo e que digam respeito a matéria que também é da iniciativa privativa daquela autoridade.** Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 4º e 5º da Lei nº 9.265, de 13 de junho de 1991, do Estado do Rio Grande do Sul. (ADI 546, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 11/03/1999, DJ 14-04-2000 PP-00030 EMENT VOL-01987-01 PP-00176)

Trata-se, inclusive, de racionalização da atividade legislativa, de sorte a evitar a "leis rabilongas" - fenômeno rechaçado desde o projeto Constitucional



ESTADO DA PARAÍBA
MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA
GABINETE DO PREFEITO

Praça Pedro Américo, nº 70, Varadouro, João Pessoa/PB, CEP: 58.010-340. Fone:(83)3218-9788

de Rui Barbosa e que, hodiernamente, tem correlação no requisito acima mencionado, assente no entendimento do STF. Nesse sentido, elucidativas as lições do Ministro Gilmar Mendes:

"O STF entende que, a par dessa limitação expressa ao direito de emendar projeto da iniciativa reservada do Chefe do Executivo, outra mais deve ser observada, por consequência lógica do sistema – **a emenda deve guardar pertinência com o projeto de iniciativa privativa, para prevenir a fraude a essa mesma reserva**"⁶.

[...]

"O art. 166 da Constituição Federal traz ainda restrições ao poder de emenda ao projeto de lei orçamentária anual e a projetos que o modifiquem. Primeiro, é fundamental que as emendas sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias e que **guardem pertinência temática em relação ao projeto emendado**"⁷.

Assim, além dos limites extraídos diretamente da Constituição, tem-se que o Parlamentar deve respeito a toda sorte de limites impostos pelo regime jurídico de direito público, pelo que não poderia, por exemplo, apresentar uma emenda concedendo um benefício tributário, sem o necessário enfrentamento dos requisitos impostos pelo art. 14 da LRF.

Por seu turno, segundo o Regimento Interno da Câmara Municipal de João Pessoa, o Parlamentar pode apresentar emendas supressivas, substitutivas, aditivas e modificativas, *in verbis*:

Art. 177 - As Emendas podem ser supressivas, substitutivas, aditivas e modificativas.

§1º - Emenda supressiva: é a que manda suprimir em parte ou no todo o artigo do projeto.

§2º - Emenda substitutiva: é a que deve ser colocada em lugar do artigo, parágrafo, ou alínea do projeto.

§3º - Emenda aditiva: é que deve acrescentar artigo, parágrafo, ou alínea ao projeto.

§4º - Emenda modificada: é a que se muda apenas à redação do artigo, parágrafo, inciso ou alínea, sem alterar a sua substância.

⁶MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de direito constitucional / Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco. – 9. ed. rev. e atual. – São Paulo : Saraiva, 2014. Pg. 816, E-book.

⁷IBDEM. Pg. 1270, E-book.



ESTADO DA PARAÍBA
MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA
GABINETE DO PREFEITO

Praça Pedro Américo, nº 70, Varadouro, João Pessoa/PB, CEP: 58.010-340. Fone:(83)3218-9788

Com relação à emenda 115/2017, O cerne da questão reside no fato de que, no projeto original da Lei de Diretrizes Orçamentárias, a abertura de créditos suplementares, ainda que destinada a outros poderes, passaria pelo crivo do Executivo municipal, por meio da Secretaria Municipal de Planejamento.

O legislador propôs a emenda 115/2017 retirando do processo de abertura de crédito suplementar este crivo do Poder Executivo municipal. Afirma o dispositivo proposto:

"Art. 22A – A proposta de abertura de crédito suplementar, com indicação de recursos compensatórios, da Câmara Municipal de João Pessoa, serão abertos por ato do Presidente do respectivo Poder."

Na justificativa da Emenda 115, o legislador afirma que busca agilidade e eficiência na execução orçamentária com esta medida, adicionalmente, assevera que a proposta tem como fundamento ontológico o art. 43 da lei 13.242 (Lei de Diretrizes Orçamentárias do Governo Federal), o qual regularia o assunto desta mesma forma na seara federal. Dispõe o referido artigo:

"Art. 43. As propostas de abertura de créditos suplementares autorizados na Lei Orçamentária de 2016, ressalvado o disposto nos §§ 1o e 5o, serão submetidas ao Presidente da República, acompanhadas de exposição de motivos que inclua a justificativa e a indicação dos efeitos dos cancelamentos de dotações, observado o disposto no § 5o do art. 42.

§ 1o Os créditos a que se refere o caput, com indicação de recursos compensatórios dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, nos termos do inciso III do § 1o do art. 43 da Lei no

4.320, de 1964, serão abertos, no âmbito desses Poderes e Órgãos, **observados os procedimentos estabelecidos pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão** e o disposto no § 2o deste artigo, por atos:

I - dos Presidentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Tribunal de Contas da União;

II - dos Presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Conselho Nacional de Justiça, do Conselho da Justiça Federal, do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, dos Tribunais Superiores e do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios; e



ESTADO DA PARAÍBA
MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA
GABINETE DO PREFEITO

Praça Pedro Américo, nº 70, Varadouro, João Pessoa/PB, CEP: 58.010-340. Fone:(83)3218-9788

III - do Procurador-Geral da República, do Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público e do Defensor Público-Geral Federal.”

Todavia, note-se pelo texto destacado, que a própria legislação federal, apesar de permitir a abertura dos créditos suplementares por ato do chefe do respectivo poder, condiciona a mesma à obediência dos procedimentos estabelecidos pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Ora, o projeto original, como apresentado pelo Poder Executivo, estava em maior consonância com o artigo que justificou a emenda, do que a próprio texto em análise.

Não se pode, sob o manto da celeridade, furtar o Poder Executivo de sua missão institucional, na qual se incluí a execução do orçamento nos termos definidos pelo Poder Legislativo.

EMENDAS Nº
106/2017

RAZÕES DO VETO

Em constituições pretéritas, sobretudo antidemocráticas, chegou-se a tolher o poder de emendar leis orçamentárias, como foi o caso da Constituição de 1967. A Constituição Cidadã, de 1988, estabeleceu um sistema de freios e contrapesos, típico dos modelos democráticos. Destarte, atualmente, o Poder Executivo elabora e o Legislativo aprova o orçamento.

Ademais, como corolário da função de legislar, tem o Parlamentar o poder de emendar, permeado pela liberdade política dos mandatários do povo, encontrando limites jurídicos, entretanto, na Constituição da República, como resta expresso nos artigos 63, I e II e §§ 3º e 4º, do art. 166 e nas demais prerrogativas públicas.

Portanto, o poder de emendar está sujeito a balizas. Além de vencer todos os requisitos constitucionais próprios (artigos 63, I e II e §§ 3º e 4º, do art. 166), a jurisprudência do STF sedimentou um requisito implícito, extraído da lógica constitucional do processo legislativo, qual seja, a afinidade lógica ou pertinência temática. Vejamos:

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. Arts. 4º e 5º da Lei nº 9.265, de 13 de junho de 1991, do Estado do Rio Grande do Sul. -



ESTADO DA PARAÍBA
MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA
GABINETE DO PREFEITO

Praça Pedro Américo, nº 70, Varadouro, João Pessoa/PB, CEP: 58.010-340. Fone:(83)3218-9788

Tratando-se de projeto de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, não pode o Poder Legislativo assinar-lhe prazo para o exercício dessa prerrogativa sua. - Não havendo aumento de despesa, o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, **mas esse poder não é ilimitado, não se estendendo ele a emendas que não guardem estreita pertinência com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo pelo Executivo e que digam respeito a matéria que também é da iniciativa privativa daquela autoridade.** Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 4º e 5º da Lei nº 9.265, de 13 de junho de 1991, do Estado do Rio Grande do Sul. (ADI 546, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 11/03/1999, DJ 14-04-2000 PP-00030 EMENT VOL-01987-01 PP-00176)

Trata-se, inclusive, de racionalização da atividade legislativa, de sorte a evitar a "leis rabilongas" - fenômeno rechaçado desde o projeto Constitucional de Rui Barbosa e que, hodiernamente, tem correlação no requisito acima mencionado, assente no entendimento do STF. Nesse sentido, elucidativas as lições do Ministro Gilmar Mendes:

"O STF entende que, a par dessa limitação expressa ao direito de emendar projeto de iniciativa reservada do Chefe do Executivo, outra mais deve ser observada, por consequência lógica do sistema – **a emenda deve guardar pertinência com o projeto de iniciativa privativa, para prevenir a fraude a essa mesma reserva**"⁸.

[...]

"O art. 166 da Constituição Federal traz ainda restrições ao poder de emenda ao projeto de lei orçamentária anual e a projetos que o modifiquem. Primeiro, é fundamental que as emendas sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias e que **guardem pertinência temática em relação ao projeto emendado**"⁹.

Assim, além dos limites extraídos diretamente da Constituição, tem-se que o Parlamentar deve respeito a toda sorte de limites impostos pelo regime jurídico de direito público, pelo que não poderia, por exemplo,

⁸MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de direito constitucional / Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco. – 9. ed. rev. e atual. – São Paulo : Saraiva, 2014. Pg. 816, E-book.

⁹IBDEM, Pg. 1270, E-book



ESTADO DA PARAÍBA
MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA
GABINETE DO PREFEITO

Praça Pedro Américo, nº 70, Varadouro, João Pessoa/PB, CEP: 58.010-340. Fone: (83) 3218-9788

apresentar uma emenda concedendo um benefício tributário, sem o necessário enfrentamento dos requisitos impostos pelo art. 14 da LRF.

Por seu turno, segundo o Regimento Interno da Câmara Municipal de João Pessoa, o Parlamentar pode apresentar emendas supressivas, substitutivas, aditivas e modificativas, *in verbis*:

Art. 177 - As Emendas podem ser supressivas, substitutivas, aditivas e modificativas.

§1º - Emenda supressiva: é a que manda suprimir em parte ou no todo o artigo do projeto.

§2º - Emenda substitutiva: é a que deve ser colocada em lugar do artigo, parágrafo, ou alínea do projeto.

§3º - Emenda aditiva: é que deve acrescentar artigo, parágrafo, ou alínea ao projeto.

§4º - Emenda modificada: é a que se muda apenas à redação do artigo, parágrafo, inciso ou alínea, sem alterar a sua substância.

No que tange ao texto da emenda n.º 106/2017, entendemos pelo veto, tendo em vista que a LDO não é veículo jurídico idôneo para a criação de um conselho municipal. Veja-se que a Lei Federal n.º 11.494/2007 impôs que o Conselho Municipal de Educação deve ser criado por lei específica:

"Art. 24. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim.

§ 1º Os conselhos serão criados por legislação específica, editada no pertinente âmbito governamental, observados os seguintes critérios de composição: "

Assim, reputamos em descompasso com o processo legislativo constitucional a tentativa de criação e implementação de conselho municipal por meio de emenda na lei de diretrizes orçamentárias. Nesse mesmo sentido já se pronunciaram vários tribunais pátrios. Veja-se:

EMENTA1) DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. CONVOCAÇÃO PARA ELEIÇÃO DOS MEMBROS DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO. LEI MUNICIPAL Nº 1.125/2007. a) A competência para conduzir o processo eletivo para a escolha dos novos membros do Conselho Municipal do Fundeb é do Município, e



ESTADO DA PARAÍBA
MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA
GABINETE DO PREFEITO

Praça Pedro Américo, nº 70, Varadouro, João Pessoa/PB, CEP: 58.010-340. Fone: (83) 3218-9788

não do ex- Presidente do respectivo Órgão, segundo interpretação da legislação aplicável ao caso.b) Ademais, se **a criação dos Conselhos Municipais depende de legislação específica, editada no pertinente âmbito governamental (art. 24, § 1º, da Lei nº 11.494/2007)**, é de se concluir que o Chefe do Poder Executivo Municipal tem competência para convocar a eleição subsequente ao término da gestão precedente.c) Por tais razões, inexistente ilegalidade na condução dos trabalhos iniciada pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, o que conduz à reforma da decisão recorrida.2) AGRAVO DE INSTRUMENTO A QUE SE DÁ PROVIMENTO.(TJ-PR - Ação Civil de Improbidade Administrativa: 11454790 PR 1145479-0 (Acórdão), Relator: Leonel Cunha, 5ª Câmara Cível, Data de Publicação: DJ: 1300 18/03/2014)

LEI MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. COMPETE AO TRIBUNAL DE JUSTIÇA, CONHECER DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL FRENTE CARTA DA UNIÃO E MORMENTE DO ESTADO EIS QUE NÃO ATRIBUÍDA AO PRETÓRIO EXCELSO, NÃO VEDADA E ATÉ PREVISTA COMO NORMA DO ESTADO. CRIAÇÃO DE CONSELHOS. INICIATIVA DO EXECUTIVO. **INVASÃO DE ATRIBUIÇÕES. O LEGISLATIVO MUNICIPAL NÃO PODE CONSTRANGER O EXECUTIVO IMPONDO-LHE CRIAÇÃO DE CONSELHOS MUNICIPAIS EIS QUE ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS DESTES. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 591000963, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Milton dos Santos Martins, Julgado em 01/07/1991)**

Por essas razões, entendemos pelo veto jurídico da emenda parlamentar n.º 106/2017 ao Projeto de Lei n.º 98/2017.

Diante dos motivos expostos, não me resta outra alternativa senão vetar totalmente a emenda parlamentar n.º 106/2017 ao Projeto de Lei n.º 98/2017, com fulcro no art. 35, § 2º, da Lei Orgânica do Município de João Pessoa.

EMENDAS Nºs
037, 039/2017.

RAZÕES DO VETO:

As Emendas acima elencadas sofrerão indicativo de vetos, uma vez que as metas indicadas para inserção na Lei de Diretrizes Orçamentárias não foram



ESTADO DA PARAÍBA
MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA
GABINETE DO PREFEITO

Praça Pedro Américo, nº 70, Varadouro, João Pessoa/PB, CEP: 58.010-340. Fone:(83)3218-9788

devidamente especificadas, não atendendo, desta forma, um dos Princípios Básicos do Orçamento, que é o da Especificação, sendo contrária, também, o que dispõe o artigo 26, inciso I e II, § 1º da lei nº 13.437 de 04 julho de 2017, que dispõe sobre as "Diretrizes para elaboração da Lei Orçamentária para o exercício de 2018, e dá outras providências".

"artigo 26 – constarão, obrigatoriamente, das emendas do Projeto de Lei Orçamentária Anual:

I - exposição de motivos que justifiquem a proposição da emenda;

II – indicação expressa dos órgãos, unidades orçamentárias, funções, subfunções, programas, projetos, atividades, operações especiais e os elementos de despesas e a fonte de recursos que será acrescida em decorrência da anulação de que trata o inciso III do presente artigo;

§1º - a inobservância de quaisquer dos requisitos referidos neste artigo, determinará o arquivamento da emenda".

EMENDAS Nº

002, 035, 044, 045, 047, 048, 049, 050, 051, 054, 058, 067, 068, 069, 070, 071, 090, 092/2017

RAZÕES DO VETO:

As Emendas nomeadas estão em desacordo com as classificações das despesas aplicadas às técnicas orçamentárias, sejam elas de natureza institucional, funcional, por natureza de despesas, fontes, ou metas especificadas em desacordo com os objetivos da ação de governo. Desta forma, vão de encontro ao disposto nos incisos I, II, III e § 1º, do artigo nº 26, da Lei nº 13.437, de 04 de julho de 2017 - LDO/2018.

EMENDAS Nºs

024, 103/2017.

RAZÕES DO VETO:

As metas especificadas nas Emendas retro mencionadas não condizem com os objetivos das Ações de Governo indicadas para suas



ESTADO DA PARAÍBA
MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA
GABINETE DO PREFEITO

Praça Pedro Américo, nº 70, Varadouro, João Pessoa/PB, CEP: 58.010-340. Fone:(83)3218-9788

implantações, requisito obrigatório para a correta elaboração da Lei Orçamentária, nos termos do que prescreve o artigo 26, inciso I e II, §1º da lei nº 13.437, de 04 de julho de 2017, que dispõe sobre as "Diretrizes para Elaboração da Lei Orçamentária para o exercício de 2018, e dá outras providências".

ISTO POSTO, por essas razões, forçoso se faz o Veto as referidas Emendas e o seu conseqüente arquivamento.

Essas, Senhor Presidente, são as razões que me levaram a vetar os dispositivos acima mencionados do projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores membros da Câmara Municipal.

Oportunamente, restituo a matéria ao reexame e apreciação desse Egrégio Poder, para análise e deliberação de Vossas Excelências.

LUCIANO CARTAXO PIRES DE SÁ
PREFEITO

PUBLICADO NO SEMANÁRIO

OFICIAL N.º 1588 Especial

de 02 a 08 de 07 de 2017

SEGAP

Orleide M. O. Leão
Mat. 63.905-2