

ATA Nº 022/2017 – SESSÃO EXTRAORDINÁRIA REALIZADA EM 07 DE AGOSTO DE 2017 – Às dezenove horas e dois minutos, do dia

sete de agosto do ano de dois mil e dezessete, reuniram-se em sessão extraordinária os Vereadores da Câmara Municipal de Ipê – RS, Oitava Legislatura, na Sala de Sessões Osmar Vargas dos Santos, sob a Presidência do Vereador Paulo Roberto Agustini, Vice-Presidente Vereadora Gislaiane Ziliotto, Secretária da Mesa Diretora Vereadora Rosane Pereira de Souza, e com a presença dos demais Vereadores: Alecir Benetti, Cassiano de Zorzi Caon, Ivar Guerra, Luiz Carlos Scapinelli, Valdir Pereira Bueno, Valter Luiz Parizotto. O Senhor Presidente Vereador Paulo Roberto Agustini, em nome de Deus, declarou aberta a presente sessão, saudando a todos os presentes. Mencionou que a presente sessão extraordinária foi convocada por ele, Presidente, para apreciação do Veto Integral apostado pelo Senhor Prefeito Municipal à Emenda Modificativa nº 002/2017 ao Projeto de Lei nº 011/2017 que versa sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2018 a 2021. Registrou que no dia quatro de agosto do corrente ano foi recebido pelo Assessor Jurídico da Câmara Doutor Antônio Marcos Dondé de Alexandre um Abaixo-assinado intitulado “Não à construção do Centro Administrativo da Câmara de Vereadores de Ipê” e de uma Petição de autoria da Senhora Leonorcita Soprano, sendo que cópia da mesma foi disponibilizada aos Senhores Vereadores, ficando o Abaixo-assinado à disposição dos Senhores Vereadores na Secretaria da Câmara. **NA ORDEM DO DIA** – Apreciação do Veto Integral apostado pelo Senhor Prefeito Municipal à Emenda Modificativa nº 002/2017 ao Projeto de Lei nº 011/2017, sendo que foi entregue aos Senhores Vereadores cópia da Mensagem de Veto. Com relação à leitura da Mensagem de Veto do Senhor Prefeito Municipal, ficou decidido por unanimidade dos Senhores Vereadores à dispensa da mesma, devendo ser transcrito na presente Ata o seu conteúdo, o qual segue: “Ofício GAB nº 108/2017 Ipê/RS, 28 de julho de 2017. Senhor Presidente: É com satisfação que cumprimos Vossa Senhoria, bem como aos demais Vereadores desta Colenda Casa do Povo, oportunidade em que o Poder Executivo Municipal, com base no artigo 47, § 1º, da Lei Orgânica do Município de Ipê encaminha a presente mensagem

de **VETO INTEGRAL** a emenda modificativa nº 002/2017, ao Projeto de Lei Municipal nº 011/2017, de 31 de maio de 2017, que “Dispõe sobre o Plano Plurianual para o Quadriênio 2018 a 2021, e dá outras providências”, aprovada por este Poder Legislativo. O veto integral do Poder Executivo em relação a presente emenda nº 002/2017, de origem parlamentar, se dá em razão da flagrante inconstitucionalidade da proposta e também pelo fato de que a mesma se mostra, igualmente, contrária ao interesse público. A emenda objeto do veto integral do Poder Executivo assim se apresenta: “EMENDA MODIFICATIVA Nº 002/2017, ao Projeto de Lei Municipal nº 011/2017, de 31 de maio de 2017 que Dispõe sobre o Plano Plurianual para o Quadriênio 2018 a 2021, e dá outras providências. Altera as dotações disponíveis na entidade 2 Câmara Municipal de Ipê Órgão 01.00 – Câmara Municipal de Vereadores, do Projeto de Lei Municipal nº 011/2017, que passa a vigor com as seguintes suplementações acrescentando novos projetos, atividades e dotações e os valores à redação já existente, e reduzindo das dotações indicadas: CRIAM-SE NOVOS PROJETOS ATIVIDADES E/OU NOVAS RUBRICAS Entidade: 2 CÂMARA MUNICIPAL DE IPÊ Órgão: 01.00 PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL Unidade: 01.01 CAMARA MUNICIPAL DE VEREADORES 4 1002- AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS P 1.01.031.0001 4.4.90.61 Aquisição de Imóveis **Ano 2018 – R\$ 400.000,00 Ano 2019 – R\$ 15.000,00 Ano 2020 – R\$ 70.000,00 Ano 2021 – R\$ 50.000,00 TOTAL – R\$ 535.000,00.** 5 1003- CONSTRUÇÃO DO CENTRO ADMINISTRATIVO P 1.01.031.0001 4.4.90.51 – Obras e Instalações **Ano 2018 – R\$ 123.000,00 Ano 2019 – R\$ 448.000,00 Ano 2020 – R\$ 230.000,00 Ano 2021 – R\$ 200.000,00 TOTAL R\$ 1.001.000,00** 2 2.001 MANUTENÇÃO DOS TRABALHOS LEGISLATIVOS A 1.01.031.0001 3.3.90.35.00.00 – Serviços de Consultoria **Ano 2018 – R\$ 35.000,00 Ano 2019 – R\$ 40.000,00 Ano 2020 – R\$ 45.000,00 Ano 2021 – R\$ 70.000,00 TOTAL – R\$ 190.000,00.** ALTERAM-SE OS VALORES NAS DOTAÇÕES JÁ EXISTENTES, PASSANDO A VIGORAREM DA SEGUINTE FORMA: Entidade: 2 CÂMARA MUNICIPAL DE IPÊ Órgão: 01.00 PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL Unidade: 01.01

CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES 1 1001 – AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE PODER LEGISLATIVO P 1.01.031.0001 4.4.90.52 Equipamentos e Material Permanente **Ano 2018 – R\$ 61.000,00 Ano 2019 – R\$ 112.000,00 Ano 2020 – R\$ 203.500,00 Ano 2021 R\$ 179.000,00 TOTAL R\$ 555.500,00** 2.001 – MANUTENÇÃO DOS TRABALHOS LEGISLATIVOS A 1.01.031.0001 3.3.90.39.00.00.00 – Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica **Ano 2018 - R\$ 79.000,00 Ano 2019 – R\$ 86.000,00 Ano 2020 – R\$ 137.000,00 Ano 2021 – R\$ 151.000,00 TOTAL R\$ 453.000,00.** Os recursos das dotações acima serão deduzidos dos seguintes Códigos: Entidade: 1 PREFEITURA MUNICIPAL DE IPÊ Órgão: 02 GABINETE DO PREFEITO Unidade: 02.01 GABINETE DO PREFEITO 2003. MANUTENÇÃO DO GABINETE DO PREFEITO A 1.04.122.0001 **CONTA DE DESPESA 3.1.90.11.00.00.00.00 Ano 2018 – R\$ 174.000,00 Ano 2019 – R\$ 191.400,00 Ano 2020 – R\$ 110.000,00 Ano 2021 – R\$ 121.000,00 TOTAL 596.400,00 CONTA DE DESPESA 3.3.90.14.00.00.00.00 Ano 2018 – R\$ 6.000,00 Ano 2019 – R\$ 6.600,00 Ano 2020 – R\$ 9.000,00 Ano 2021 R\$ 10.000,00 TOTAL – R\$ 31.600,00 CONTA DE DESPESA 3.3.90.39.00.00.00.00 Ano 2018 – R\$ 30.000,00 Ano 2019 – R\$ 33.000,00 Ano 2020 – R\$ 36.300,00 Ano 2021 – R\$ 39.930,00 TOTAL R\$ 139.230,00** 2005 – DIVULGAÇÃO OFICIAL E INSTITUCIONAL A 1.04.122.0001 **CONTA DE DESPESA 3.3.90.39.00.00.00.00 Ano 2018 – R\$ 12.000,00 Ano 2019 – R\$ 12.500,00 Ano 2020 R\$ 13.000,00 Ano 2021 R\$ 13.500,00 TOTAL R\$ 51.000,00** Entidade: 1 PREFEITURA MUNICIPAL DE IPÊ Órgão: 03.00 SECRETARIA MUN. ADMINISTRAÇÃO, PLANEJAMENTO E HABITAÇÃO Unidade: 03.01 ADMINISTRAÇÃO 2006. MANUTENÇÃO DAS ATIVIDADES DA SECRETARIA A 1.04.122.0001 **CONTA DE DESPESA 3.3.90.39.00.00.00.00 Ano 2018 – R\$ 328.000,00 Ano 2019 – R\$ 358.000,00 Ano 2020 – R\$ 395.000,00 Ano 2021 – R\$ 395.000,00 TOTAL R\$ 1.476.000,00.** Entidade: 1 PREFEITURA MUNICIPAL DE IPÊ Órgão: 04.00 SECRETARIA MUN. DA FAZENDA Unidade: 04.01 SECRETARIA DA FAZENDA 9.999 –

RESERVA DE CONTINGÊNCIA R 1.99.999.9999 CONTA DE DESPESA 9.9.99.99.00.00 Ano 2018 – R\$ 82.000,00 Ano 2019 – R\$ 27.500,00 Ano 2020 – R\$ 59.700,00 Ano 2021 – R\$ 17.570,00 TOTAL – R\$ 186.770,00. A presente emenda aprovada por maioria pelo Poder Legislativo é flagrantemente inconstitucional, além de que se assim admitida determinaria a paralisação de serviços administrativos de caráter continuado por parte do Poder Executivo. O artigo 112 e parágrafo 1º da Lei Orgânica de Ipê, assim dispõe: **Art. 112.** *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 as diretrizes, objetivos e metas da administração pública municipal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.* A LOM ainda determina em seu artigo 116, a possibilidade de emenda ao projeto de lei orçamentária ou aos projetos que as modifique, que só podem ser aprovadas nos casos previstos, conforme segue: **Art. 116.** *As emendas ao Projeto de Lei orçamentária anual ou aos Projetos que as modifiquem só poderão ser aprovados 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 despesas, excluídos os que incidam sobre: a) dotação para pessoal; b) serviço da dívida. III – sejam relacionados com: a) correção de erros ou omissões; b) os dispositivos do texto do Projeto de Lei.* Estas disposições da Lei Orgânica Municipal, obedecendo ao princípio de simetria, encontram-se dispostas na Constituição Estadual e na Constituição Federal. O § 3º, do art. 152 da Constituição Estadual que, praticamente, reproduz o art. 166, § 3º, da Constituição Federal, claramente dispõe: **Art. 152, CE.** *O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais e os créditos adicionais constarão de projetos de lei encaminhados ao Poder Legislativo. § 3º - As emendas aos projetos de leis orçamentárias anuais ou aos projetos que as modifiquem somente poderão ser aprovadas quando: 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, excluídos os que incidam sobre: a) dotação para pessoal e seus encargos; b) serviço da dívida; c) transferências tributárias constitucionais do Estado para os Municípios; d) dotações para investimentos de interesse regional, aprovadas em consulta direta à população na forma da lei. III - sejam relacionados com: a) a correção de erros ou omissões; b) os dispositivos do texto do projeto de lei. O constituinte não se valeu de conjunção adversativa para enumerar tais requisitos, sendo imprescindível, portanto, que estejam todos eles presentes para que se faça possível a emenda aos projetos de leis orçamentárias. No caso concreto, a emenda reduz dotação específica de pessoal, o que é terminantemente vedado pela Constituição Estadual, Federal e pela Lei Orgânica Municipal pois reduz a dotação do Gabinete do Prefeito que é utilizada para pagamento do subsídio do Prefeito e do Vice-Prefeito. Por outro lado, o art. 149 da Constituição Estadual estabelece que a receita e a despesa públicas obedecerão às seguintes leis, de iniciativa do Poder Executivo: I – do plano plurianual; II – de diretrizes orçamentárias; III – dos orçamentos anuais. Não fosse isso, a Constituição Estadual, também em franca atenção ao *princípio da simetria* relativamente à Constituição Federal, dispõe, em seu art. 10, serem poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito. Desse modo, tendo em vista a iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo relativamente aos orçamentos anuais, nesse aspecto a emenda aprovada pelo Poder Legislativo representa indevida ingerência do Legislativo no Poder Executivo Municipal, traduzindo vício formal a redundar na sua inconstitucionalidade. A emenda aprovada pelo Poder Legislativo peca na inobservância de um preceito constitucional que é o da “separação e harmonia dos poderes”, uma vez que altera de forma substancial o planejamento de governo, aumentando a despesa do Poder Legislativo e retirando dotações do Poder Executivo. Há violação à separação dos poderes quando o Poder Legislativo, no exercício da sua competência de emenda às leis orçamentárias anuais, extrapola os limites estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual, assim ingerindo

indevidamente na esfera de competência exclusiva do Poder Executivo. As regras constitucionais, tanto federal, quanto estadual, estabelecem prerrogativa do Poder Executivo para dar início ao processo legislativo dos orçamentos anuais. A emenda de origem parlamentar não pode modificar a substância do texto normativo. Por outro lado, o art. 149 da Constituição Estadual estabelece que a receita e a despesa públicas obedecerão às seguintes leis, de iniciativa do Poder Executivo: I - do plano plurianual; II - de diretrizes orçamentárias III – dos orçamentos anuais. Não fosse isso, a Constituição Estadual, também em franca atenção ao princípio da simetria relativamente à Constituição Federal, dispõe, em seu art. 10, serem poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito. É importante consignar que, no caso concreto, a emenda parlamentar importou em redução da despesas previstas para o Poder Executivo, sendo inclusive várias despesas de caráter continuado o que caracteriza indevida ingerência entre os Poderes do Município. Vale transcrever, nesta mensagem de veto, decisão do nosso Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul acerca deste ponto, conforme segue: *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE TRÊS PASSOS. LEI DE INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES QUE DISPÕE SOBRE A REVOGAÇÃO DA PLANTA DE VALORES IMOBILIÁRIOS APROVADA POR LEI ANTERIOR DE AUTORIA DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 165 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E ART. 149 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. Ainda que se reconheça que o Legislativo tem iniciativa concorrente com o Executivo em matéria tributária, parece fora de dúvida que não se pode prestigiar ingerência do Poder Legislativo Municipal na iniciativa de Projeto de Lei que, diretamente, reduz a receita pública estimada, em meio ao exercício orçamentário, o que viola frontalmente o disposto nos artigos 165 da Constituição Federal e 149 da Constituição Estadual, que estabelecem a iniciativa privativa do Poder Executivo em matéria de leis orçamentárias. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº*

70054071428, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em 09/12/2013) AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 1.539/2010, DO MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA VELHA. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO EXECUTIVO. VÍCIO FORMAL. INGERÊNCIA DO LEGISLATIVO EM MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA. ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO. VÍCIO MATERIAL. FLAGRANTE VIOLAÇÃO A DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70037329083, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Arno Werlang, Julgado em 18/10/2010) No caso, o Projeto de Lei do Plano Plurianual de Investimentos, que integra o rol das lei orçamentárias nasceu a partir de projeto de lei do Poder Executivo, sendo, indevidamente, objeto de emenda do Poder Legislativo. Isso porque, um dos princípios constitucionais basilares, de observância obrigatória em todos os níveis da Federação, é o da independência e harmonia dos poderes, nos moldes expressos pelo artigo 2º da Carta Magna vigente, secundado, em nível local, no tocante ao aspecto mandamental mais genérico, pelo artigo 10 da Constituição da Província, ambos adiante reproduzidos: Constituição Federal: Art. 2º - São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Constituição Estadual: Art. 10 - São Poderes dos Municípios, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito. Acerca dessa temática, bem como sobre o sistema de freios e contrapesos, inerente ao princípio da separação dos poderes, discorre José Afonso da Silva: (...) cabe assinalar que nem a divisão de funções entre os órgãos do poder nem sua independência são absolutas. Há interferências que visam aos estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos, à busca do equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio e o desmando de um em detrimento do outro e especialmente dos governados. Se ao Legislativo cabe a edição de normas

*gerais e impessoais, estabelece-se um processo para sua formação em que o Executivo tem participação importante, quer pela iniciativa das leis, quer pela sanção e pelo veto. Mas a iniciativa legislativa do Executivo é contrabalançada pela possibilidade que o Congresso tem de modificar-lhe o projeto por via de emendas e até de rejeitá-lo. (...). São esses alguns exemplos apenas do mecanismo dos freios e contrapesos, caracterizador da harmonia entre os poderes. Tudo isso demonstra que os trabalhos do Legislativo e do Executivo, especialmente, mas também do Judiciário, só se desenvolverão a bom termo se esses órgãos se subordinarem ao princípio da harmonia, que não significa nem o domínio de um pelo outro nem a usurpação de atribuições, mas a verificação de que, entre eles, há de haver consciente colaboração e controle recíproco (que, aliás, integra o mecanismo), para evitar distorções e desmandos. A desarmonia, porém, se dá sempre que se acrescem atribuições, faculdades e prerrogativas de um em detrimento de outro. De tal contexto, decorre a circunstância de que eventual ofensa ao princípio da separação dos poderes praticada pelo Poder Legislativo inquina o ato normativo de nulidade, por vício intransponível de inconstitucionalidade formal, em razão da indevida ingerência na esfera de competência exclusiva do Poder Executivo. É imprescindível ressaltar que a divisão de competência quanto à iniciativa legislativa, não raro, gera impasses no que se refere ao poder de emenda dos parlamentares, especialmente nos casos de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. No caso em discussão, o cerne da questão está em se saber se o Poder Legislativo Municipal está legitimado a emendar o Projeto de Lei de iniciativa do Poder Executivo na extensão que o fez – retirando recursos do Poder Executivo e transferindo para o Poder Legislativo. Sobre o tema, Hely Lopes Meirelles afirma que: *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 despesas prevista, ressalvadas as emendas aos projetos que dispõem sobre matérias orçamentária. 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. 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. Tecidas tais considerações, é possível concluir que, no caso vertente, a Câmara Municipal de Ipê, ao fazer uso de seu poder de emenda, desbordou dos limites que devem nortear a espécie, já que a promulgação da modificação em análise determinou alteração substancial do projeto original do Poder Executivo, interferindo, inclusive, no plano de ação da administração municipal, que, em caso de permanência do texto atacado deverá ser totalmente revisado. Não havendo dúvida de que a lei objeto da emenda se relaciona à matéria de iniciativa reservada do Poder Executivo, a Câmara Municipal deveria exercer o direito de emenda, para suprir eventuais omissões ou deficiências verificadas no curso do processo legislativo. Não pode o Poder Legislativo modificar o Projeto de Lei com absoluta liberdade de criação, deformando o alcance e a substância da proposta, mesmo que não tenha ocorrido aumento de despesa. No caso, o Poder Legislativo, como mencionado, imiscui-se no âmbito interno da administração, na medida em que suprimiu do orçamento anual uma quantia significativa e essencial para a execução de projetos que, ou estão em andamento, ou serão implantados. Para justificar a emenda, deveria o Poder Legislativo ter demonstrado a necessidade premente da redução levada a efeito. Demonstrar que o valor proposto pelo Prefeito quando do envio do projeto original não era razoável, podendo resultar dano ao erário. Mas a tanto não chegou, não bastando alegações genéricas acerca do assunto. No mesmo sentido, o entendimento de Hely Lopes Meirelles: *A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e*

quantitativamente o poder de emenda, para que não se desfigure nem se amplie o projeto original; só o autor pode oferecer modificações substanciais, através de mensagem aditiva. No mais, sujeita-se a tramitação regimental em situação idêntica a dos outros projetos, advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto. O certo é que os Poderes Legislativos locais não podem extrapolar as suas atribuições, como ensina o mesmo autor: A atribuição típica e predominante da Câmara é a 'normativa', isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito. Eis aí a distinção marcante entre missão 'normativa' da Câmara e a função 'executiva' do Prefeito; o Poder Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Poder Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração. Importante ressaltar que esta matéria já foi objeto de discussão no Judiciário por várias oportunidades, quando, por exemplo, no julgamento da ADIN nº 70043613546, do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, o Desembargador Armínio José Abreu Lima da Rosa, tece os seguintes ensinamentos, que se transcrevem face à pertinência: “Essa divisão de funções já era reclamada por Cortines Laxes, nos idos do império, “como uma das mais palpitantes necessidades do sistema municipal”. E continua a sê-lo na atualidade, para que os dois Poderes do governo local – independentes e harmônicos entre si – possam atuar desembaraçadamente no campo reservado às suas atribuições específicas. A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de

suas funções (CF, art. 2º). Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias. Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Essa é a sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos – e convém se repita – que o Legislativo provê in genere, o Executivo in specie; a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ‘ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental’.

Ainda sobre o tema principal referente a emenda aprovada pelo Poder Legislativo, importante vislumbrar o entendimento esposado no voto do Desembargador Vicente Barroco de Vasconcellos, no julgamento da ADIN nº 70048206593, do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul: *No sistema constitucional democrático, em que os três poderes constituídos são dotados de autonomia, têm estabelecidas atribuições distintas e específicas que lhes garantem a necessária independência, seria totalmente afrontoso ao Poder Legislativo adentrar na competência de outro poder. Embasa-se essa regra de reserva não apenas no princípio de separação dos poderes, mas também num critério de conveniência e oportunidade administrativa. A exclusividade da iniciativa atinge a matéria e os interesses a ela vinculados. O interesse da Administração Pública é a razão fundamental da reserva de iniciativa do Executivo. O chefe desse poder, na espécie, o Prefeito, é, igualmente, o superintendente da Administração Pública local, por cujos interesses tem que zelar, e só ele está em condição de saber quais são esses interesses e como agir para resguardá-los. Quando o projeto a*

ser emendado pelo Legislativo é de competência e iniciativa exclusiva do chefe do Executivo, toda cautela faz-se necessária para que, a título de emendar (acrescentando, suprimindo ou modificando), não se transforme o Legislativo no titular daquela iniciativa que o regramento reservou ao Executivo. Dessa forma, se a exclusividade é conferida também quanto à regulamentação dos interesses concernentes à matéria reservada, é evidente que o poder de emenda do Legislativo encontra aí um limite de atuação. Não se pode admitir emendas que modifiquem os interesses contidos no projeto de lei de iniciativa exclusiva do Executivo, que importem em alteração dos limites dos interesses que o titular do poder de iniciativa propõe proteger, sob pena de infringência da regra da reserva. Em razão disso, não é possível emenda do Legislativo que vise à rejeição pura e simples do texto formulado por quem detém a exclusividade de iniciativa. Do mesmo modo, não se admitirá emenda que busque introduzir conceito ou limitação estranha ao texto do projeto, que usurpe competência privativa do Executivo, em afronta aos princípios da tripartição e independência dos poderes e aos dispositivos constitucionais. Dito isso, é de referir que, no caso, do cotejo entre as considerações até aqui lançadas e o que preconiza o artigo 166, parágrafo 3º, há flagrante inconstitucionalidade no conteúdo da emenda que aqui se analisa. Isso porque, o seu texto é desprovido da necessária densidade, pois trouxe, simplesmente, determinados valores a serem extirpados do Plano Plurianual de Investimentos-PPA, sem justificativa plausível, interferindo, cabalmente, nas metas a serem executadas pela administração municipal. É sabido que a vedação constitucional refere-se à proibição de aumento de despesas quando se trata de emendas parlamentares; ocorre que, no caso, em que pese o conteúdo da emenda em exame não importar diretamente em aumento de despesa, está, claramente, interferindo na gestão e plano de ação do Poder Executivo, uma vez que versa sobre a organização dos recursos financeiros e pagamento de despesas de caráter continuado. Importa consignar que o Poder Executivo apresenta a Lei Orçamentária e dentre estes o Plano Plurianual de Investimentos – PPA tendo em conta todos os projetos em execução ou a serem executados e não pode o Poder

Legislativo aniquilar o andamento e a continuidade de tais iniciativas. Por isso, como exaustivamente mencionado, no caso concreto, a Câmara Municipal, aprovando emenda ao projeto do Executivo, ultrapassou os limites que devem nortear a espécie, já que o Projeto de Lei respectivo constitui, inegavelmente, reserva da iniciativa do Poder Executivo. Claro está, portanto, que as regras constitucionais, tanto federal, quanto estadual, estabelecem prerrogativa do Poder Executivo para dar início ao processo legislativo dos orçamentos anuais. Nessa senda, sem dúvida, a emenda de origem parlamentar não poderia ter modificado a substância do texto normativo. Desse modo, tendo sido consagrado e acolhido pelo regramento constitucional o princípio da reserva de iniciativa, ao efeito de resguardar as metas político-administrativas que deverão orientar a gestão do regramento orçamentário a ser administrado pelo Poder Executivo, a Constituição Estadual vedou, de forma expressa e incontroversa, alterações como a que agora se examina. Para reforçar este entendimento, que já está pacificado no Judiciário, transcrevemos os seguintes arestos, que tratam exatamente sobre a inconstitucionalidade de emenda ao PPA que aumenta a despesa e alteram a política orçamentária do Poder Executivo: ***Ementa: ADI. MUNICÍPIO DE IJUÍ. PLANO PLURIANUAL. EMENDAS DO LEGISLATIVO. LEI DE EFEITOS CONCRETOS. AFASTAMENTO DA PRELIMINAR. AUMENTO DE DESPESA. POSSIBILIDADE DO CONTROLE CONCENTRADO DA CONSTITUCIONALIDADE. PROCEDÊNCIA EM PARTE. Entendimento atual que admite, em sede de Ementa: ADIn. MUNICÍPIO DE SÃO BORJA. ARGUIÇÃO DA LEI Nº 3.523/2005 PROMULGADA PELO PRESIDENTE DA CÂMARA DE VEREADORES. PARTES VETADAS DO PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO EXECUTIVO. PLANO PLURIANUAL. 1 - Busca o Prefeito Municipal de São Borja a declaração de inconstitucionalidade*** Apesar de que a presente mensagem de veto se traduz pela inconstitucionalidade latente da iniciativa parlamentar e também quanto a matéria de direito, o Poder Executivo Municipal, adentrando no mérito da emenda, também entende que a mesma, além de ilegal se mostra contrária ao interesse público da comunidade de Ipê. O Poder Legislativo através

desta mal fadada emenda quer aumentar o gasto do Poder Legislativo de forma desproporcional para construir uma nova sede administrativa da Câmara, como se isso fosse uma prioridade do povo de Ipê, num momento em que o país atravessa a maior crise econômica de sua história. A alegação de que o Poder Legislativo pode ter até 7% do orçamento municipal não se sustenta, uma vez que este é um limite determinado pela Constituição e não uma obrigatoriedade de gasto, tanto é que a esmagadora maioria das Câmaras Municipais gastam percentual muito menor para as suas despesas. Os recursos que estão sendo extirpados do Poder Executivo através da presente emenda inconstitucional, retiram verbas de projetos fundamentais da administração municipal e ferem também a Lei de Responsabilidade Fiscal. No caso, a emenda prevê a redução da dotação de Reserva de Contingência. Para o conhecimento dos Vereadores, que ao que parece não foram assessorados juridicamente sobre a matéria, cumpre informar que a **Lei de Responsabilidade Fiscal LRF (Lei complementar 101/2000) no Art. 5º Inciso III** estabelece que seja previsto um valor para a reserva de contingência, para possíveis **imprevistos**, buscando o bom equilíbrio financeiro do Município. Desta forma há **ilegalidade** na redução desta dotação orçamentária. Assim dispõe o artigo da LRF: *Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar: III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias...* Outra proposta contida na emenda retira recursos da Secretaria da Administração, Planejamento e Habitação para a manutenção das atividades do órgão. Como já explanado na presente mensagem de veto, o **Art. 166, § 3º, Inciso III, alínea “a” da Constituição da República Federativa do Brasil**, diz que poderiam ser feitas correções no PPA desde que fossem relacionadas a erros ou omissões. Isto efetivamente não ocorreu no presente projeto de lei. É histórico no município que os gastos relativos a esta dotação orçamentária sejam executadas nesses valores. No exercício de 2016 o valor gasto nessa despesa foi de **R\$ 297.889,01**, com uma projeção de 10%

de aumento, é exatamente o valor previsto no PPA para esta dotação. Se forem verificadas as LOAs dos anos anteriores se verificará que os valores sempre foram previstos com um aumento apenas de inflação. Os nobres vereadores talvez não tenham noção de quais as despesas que foram cortadas por esta emenda e que determinarão a paralisação das próprias atividades da Prefeitura, uma vez que esta dotação é utilizada para o pagamento dos seguintes encargos: internet; taxas AMUCSER, CNM, DPM; tarifas bancárias referente as transações financeiras da tesouraria; serviços de impressão; sistema de gestão municipal; seguro do prédio da prefeitura; serviços de água e esgoto; serviços de energia elétrica; correios; consertos de equipamentos e computadores; assessoria contábil; assessoria em TI; manutenção do prédio da prefeitura; serviços de telecomunicação; assessoria jurídica; segurança no trabalho; custas judiciais; serviços de cartório; serviços de execução de concurso público; manutenção de site e transparência; monitoramento do prédio. Esta emenda se apresenta como uma total irresponsabilidade por parte do Poder Legislativo, pois reduz o valor de despesas contínuas que inviabilizam não só a Secretaria da Administração, Planejamento e Habitação, mas toda a gestão, diga-se: Saúde, Educação, Obras, Assistência. A manutenção da máquina pública é indispensável inclusive para o funcionamento da Câmara de Vereadores. Outra dotação reduzida pela emenda, diz respeito a divulgação oficial e institucional. Ora, o Poder Executivo tem o dever legal de dar publicidade aos atos oficiais da administração, ou seja, esta dotação é aplicada para pagamento de publicação de lei, editais de licitação, campanhas institucionais e da forma como foi aprovada não haverá condições de realização até mesmo de processos de licitação pública que dependem de publicação oficial. Trata-se de uma verdadeira aberração jurídica a intenção do Poder Legislativo em reduzir esta dotação que é estritamente necessária para o andamento normal dos trabalhos da administração pública. Também, quanto ao mérito, é impossível imaginar que num momento de crise financeira o Poder Legislativo estabeleça como prioridade a construção de uma nova sede da Câmara Municipal de Vereadores, retirando recursos do Poder Executivo e prejudicando programas que atingirão também a saúde e

educação, pois se tratam de recursos que cobrem despesas administrativas destes órgãos. O próprio Poder Executivo que está instalado em um prédio antigo e sem as melhores condições de estrutura, optou em apenas fazer uma pequena reforma para melhor atender os cidadãos de Ipê e destinar o recurso público para as atividades e programas mais importantes, especialmente em saúde e educação e o Poder Legislativo, ao contrário, quer aumentar o seu gasto público e aplicar em compra de terreno e construção de um suntuoso prédio para a Câmara Municipal, ao que se percebe pelos valores a serem alocados. Trata-se de um verdadeiro descalabro administrativo e uma ofensa a toda a população de Ipê que luta com dificuldades diante desta crise financeira enquanto os vereadores, em sua maioria, querem gastar o dinheiro público em obras faraônicas e sem a mínima necessidade. Isto exposto, pelas razões contidas no presente, o Poder Executivo Municipal encaminha a presente mensagem de **VETO INTEGRAL** à emenda nº 002/2017, ao Projeto de Lei nº 011, de 31 de maio de 2017, que “Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2018 a 2022, e dá outras providências”, requerendo que sua apreciação se opera na forma regimental. Sendo o que se apresentava para o momento, reiteramos protestos de estima e apreço. Atenciosamente **VALÉRIO ERNESTO MARCON - PREFEITO MUNICIPAL** Ilmo. Sr. Ver. PAULO ROBERTO AGUSTINI Presidente da Câmara de Vereadores IPÊ/RS”. A Vereadora Gislaine Ziliotto, Secretária-Relatora da Comissão de Legislação, Justiça, Redação Final, Orçamento, Finanças e Saúde procedeu a leitura do Parecer ao Veto Integral à Emenda Modificativa nº 002/2017, com o seguinte teor: “**COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA, REDAÇÃO FINAL, ORÇAMENTO, FINANÇAS E SAÚDE PARECER Nº 030/2017 Mensagem de Veto Integral à Emenda Modificativa nº 002/2017 ao Projeto de Lei nº 011/2017** De autoria dos Vereadores Cassiano de Zorzi Caon, Gislaine Ziliotto, Luiz Carlos Scapinelli, Paulo Roberto Agustini e Rosane Pereira de Souza a Emenda Modificativa nº 002/2017 ao Projeto de Lei nº 011/2017, de origem do Poder Executivo o qual “Dispõe sobre o Plano Plurianual para o Quadriênio 2018 a 2021, e dá outras providências”, tem por objetivo ajustar

o orçamento do Poder Legislativo de acordo com o inciso I a VI do art. 29-A da Constituição Federal, conforme a estimativa de receita efetivamente arrecadada apresentada junto à Emenda. Após o trâmite regimental, foi a Emenda Modificativa nº 002/2017 aprovada por cinco votos a quatro na sessão extraordinária do dia 11 de julho de 2017, sendo expedido o Autógrafo (Ofício) de nº 113/2017 datado em 13 de julho de 2017 comunicando a aprovação da referida Emenda, bem como da aprovação unânime dos Senhores Vereadores do Projeto de Lei nº 011/2017 e das demais emendas apresentadas, sendo as mesmas encaminhadas junto com o referido ofício ao Senhor Prefeito Municipal Valério Ernesto Marcon. Através da Mensagem de Veto à Emenda Modificativa nº 002/2017 (Ofício GAB nº 108/2017) datado em 28 de julho de 2017 e recebido na Secretaria da Câmara Municipal no mesmo dia às 16h42min, o Senhor Prefeito Municipal, usando da faculdade que lhe confere nos termos do artigo 47, § 1º, da Lei Orgânica Municipal, vetou integralmente a emenda, a qual, nos termos constitucionais, foi encaminhada a esta Câmara para apreciação, face aos argumentos empregados pelo Senhor Prefeito Municipal para a interposição do veto. Por força do despacho do Senhor Presidente deste Legislativo, na sessão plenária ordinária do dia 01 de agosto de 2017 e em cumprimento ao disposto no artigo 278 do Regimento Interno, foi a Mensagem de Veto encaminhada ao exame desta Comissão, pelas razões de inconstitucionalidade e contrária ao interesse público, versadas pelo Senhor Prefeito Municipal à Emenda Modificativa nº 002/2017 ao Projeto de Lei nº 011/2017, competindo-nos nesta oportunidade, analisar a matéria. Inicialmente, verificamos que o Senhor Prefeito Municipal interpõe as suas razões de veto à Emenda Modificativa nº 002/2017 em conformidade com o artigo 47, § 1º, da Lei Orgânica Municipal, obedecendo, inclusive ao prazo de 15 dias úteis contados da data do recebimento da Emenda, indicado no parágrafo primeiro do referido artigo. O Presidente da Comissão, no uso de suas atribuições, requereu Parecer Jurídico da Assessoria deste Poder, o qual fará parte deste parecer. Da mesma forma, restou requerido a Assessoria Jurídica da União dos Vereadores do Rio Grande do Sul – UVERGS parecer acerca do Veto, o qual também fará

parte do presente. Face ao exposto, nos aspectos que compete a esta Comissão examinar, o parecer é pelo recebimento do veto do Senhor Prefeito Municipal, uma vez que existe previsão legal (artigo 47, § 1º da Lei Orgânica do Município de Ipê). Este é o Parecer. Sala das Comissões, 03 de agosto de 2017. Ver. Cassiano de Zorzi Caon – Presidente da Comissão Ver^a. Gislaine Ziliotto – Secretária/Relatora Ver. Valdir Pereira Bueno – Membro da Comissão”. Conforme mencionado no Parecer da Comissão, faz parte do mesmo o Parecer da Assessoria Jurídica deste Poder Legislativo, tendo o seguinte teor: “**PARECER JURÍDICO** Interessado: Presidente da Comissão de Legislação, Justiça, Redação Final, Orçamento, Finanças e Saúde. Assunto: MENSAGEM DE VETO DO PODER EXECUTIVO À EMENDA MODIFICATIVA Nº 002/2017 AO PROJETO DE LEI N. 011/2017, QUE TRATA DO PLANO PLURIANUAL - PPA. Trata-se de veto do Poder Executivo à Emenda Modificativa nº 002/2017 ao Projeto de Lei n. 011/2017, que trata do Plano Plurianual - PPA. Alega o signatário do veto que referida emenda reduz o valor de despesas contínuas que inviabilizam toda a gestão administrativa. Juntou jurisprudência. Em suma, o veto está fundamentado, principalmente, nos artigos 152 e 166, § 3º, da Constituição Federal, que tratam da **LEI ORÇAMENTARIA ANUAL (LOA)**. Assim, ao que parece, o Exmo. Sr. Prefeito Municipal confunde Plano Plurianual (PPA) com a Lei Orçamentária Anual (LOA), instrumentos estes, que, juntamente com a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias), compõem o modelo orçamentário definido na Constituição Federal. Pois bem, a emenda modificativa nº 002/2017 refere-se ao Plano Plurianual (PPA) e, neste contexto, é necessário que se faça um breve comentário sobre o que é o Plano Plurianual (PPA). Vejamos: “O Plano Plurianual (PPA), no Brasil, previsto no artigo 165 da Constituição Federal e regulamentado pelo Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998, é um plano de médio prazo, que estabelece as diretrizes, objetivos e metas a serem seguidos pelo Governo Federal, Estadual ou Municipal ao longo de um período de quatro anos”. Portanto, o PPA tem como função estabelecer as diretrizes, objetivos, metas, programas e ações para os próximos quatro anos e deve conter os valores totais por ação. Aliás, como bem trazido à

baila pelo próprio Prefeito Municipal em sua mensagem de veto, **os valores apresentados no PPA são valores apenas referencias e serão revistos e reavaliados anualmente, por ocasião da Lei Orçamentária Anual (LOA).** E mais. O artigo 7º do próprio Projeto de Lei nº 011/2017 (PPA) assim dispõe: Art. 7º Mediante lei específica, o PPA poderá ser alterado, inclusive em seus programas, tendo em vista adequá-lo a novas circunstâncias. § 1º A Lei de Diretrizes Orçamentárias também poderá promover ajustes com a inclusão, alteração ou exclusão de programas no PPA, ao estabelecer as prioridades para o exercício seguinte, desde que em consonância com as diretrizes estratégicas desta Lei, mantendo-se esses ajustes nos exercícios subsequentes. Portanto, o PPA corresponde ao um normativo meio e não fim, tendo em vista que não possui efeitos concretos e sim permissivos, tendo em vista que depende da efetiva realização orçamentária para sua execução na prática. Não obstante, o art. 29-A da Constituição Federal demonstra várias faixas percentuais para que se efetue o repasse do duodécimo ao Poder Legislativo dos municípios brasileiros, considerando sua respectiva população. Em se tratando do município de Ipê, hoje com cerca de 6.000 habitantes, o percentual aplicável sobre a arrecadação é de 7% segundo a previsão constitucional. Estabeleceu o legislador um teto para os gastos do Poder Legislativo, advertindo-lhe que, além daquele valor, não poderá comprometer suas finanças. Tal preceito, inclusive, possui íntima ligação com a lei de Responsabilidade Fiscal, que atribui sanções aos administradores que utilizam mais recursos do que permitido pela lei. Assim, a redução deste percentual deve ser acertada previamente entre os Poderes Executivo e Legislativo, uma vez que a despesa de um e o orçamento apurado pelo outro devem valer como um sistema de freios e contrapesos, resultando num acordo que reproduza a riqueza da dialeticidade decorrente do sistema constitucional democrático. Portanto, considerando pura e simplesmente a população do município de Ipê, não há qualquer irregularidade no repasse de 7% ao Poder Legislativo.

Percebe-se que a Emenda Modificativa nº 002/2017 não gera obrigação de despesa, o que é vedado pela legislação aplicada à espécie. Dessa maneira, resta claro que os valores alterados pela Emenda visam ajustes dos projetos atividades do Poder Legislativo, não possuindo efeitos concretos, logo, não pode ser objeto de controle direto de inconstitucionalidade. Registra-se ainda que a Emenda ora guerreada tem como escopo o ajuste do orçamento do Poder Legislativo de acordo com o inciso I a VI do art.29-A da Constituição Federal, ou seja, respeitando o limite máximo legal de 7% previsto na Constituição Federal. Nesse sentido: REEXAME NECESSÁRIO. CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. MUNICÍPIO DE URUGUAIANA. REPASSE DO DUODÉCIMO À CÂMARA LEGISLATIVA. PERCENTUAL DE 7%. INTELIGÊNCIA DO ART. 29-A, INCISO II DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. MANDADO DE SEGURANÇA. ORDEM CONCEDIDA NA ORIGEM. SENTENÇA CONFIRMADA EM REEXAME NECESSÁRIO. SENTENÇA CONFIRMADA EM REEXAME NECESSÁRIO. (Reexame Necessário Nº 70021114657, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Wellington Pacheco Barros, Julgado em 14/11/2007). Em derradeiro, se é verdade que a Emenda Modificativa nº 002/2017 reduz dotações específicas, não menos verdade é o fato de que o Poder Executivo, por seu chefe, apresentou o projeto de lei do PPA utilizando parte do orçamento que cabe ao Legislativo!!! Flagrante a ingerência ocorrida quando o Poder Executivo não respeita o percentual previsto na Carta Magna. Ora, O Poder Executivo Municipal confunde o orçamento do município com o seu próprio orçamento, como se não houvesse uma cotitularidade do Poder Legislativo na elaboração orçamentária. Portanto, entendo que os edis autores da Emenda Modificativa nada mais fizeram do que ajustar o orçamento do Poder Legislativo de acordo com o que permite a Constituição Federal. E como dito alhures, os valores apresentados no PPA são valores apenas referencias e serão revistos e reavaliados anualmente, por ocasião da Lei Orçamentária Anual (LOA). Finalmente, e evitando-se desnecessária tautologia, o signatário do presente reporta-se aos termos do parecer jurídico emitido pela UVERGS, mormente quando destaca que, embora seja o Poder Executivo o detentor da iniciativa privativa para a apresentação de projeto de lei de matéria orçamentária, cabe ao Poder Legislativo indicar e apresentar a sua Unidade Orçamentária pretendida, em outras palavras, é isto que busca a emenda modificativa nº 002/2017. Nestes termos e sem maiores delongas, o parecer é pelo

recebimento do veto do Exmo. Sr. Prefeito Municipal, vez que existe previsão legal (artigo 47, § 1º da Lei Orgânica do Município de Ipê). Quanto ao mérito, que o veto seja rejeitado pelas razões ora declinadas, somado ainda às razões do parecer emitido pela UVERGS, e, finalmente, que se proceda aos devidos ajustes visando à adequação dos projetos de atividades do Poder Legislativo e Executivo quando da elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e da Lei Orçamentária Anual (LOA). Este é o parecer, no entanto, a vossa consideração. Ipê/RS, 03 de agosto de 2017. Marcos de Alexandre - Assessor Jurídico OAB/RS 56.734”. Parecer emitido pela UVERGS: “LEIS ORÇAMENTÁRIAS. PPA. LDO. LOA. UNIDADE ORÇAMENTÁRIA DO PODER LEGISLATIVO. COMPETÊNCIA DESTA. LIMITE DE ATÉ 7%. RECEITA CORRENTE LÍQUIDA. PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. Relator: Dr. Silomar Garcia Silveira, OAB/RS nº 32.116. Administração Pública é por demais formalíssima, tendo os princípios que a norteiam àqueles insculpidos no art.37, “caput” da Constituição Federal. A matéria deve ser enfrentada à luz do princípio constitucional do Processo Legislativo, que preceitua no art.61 da CRFB, que algumas matérias são de iniciativa privativa do chefe do poder executivo. Porém, o princípio da independência entre os Poderes deve ser respeitado, pois à Câmara Municipal cabe desenhar em todas as peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA) a sua Unidade Orçamentária, que é preceito constitucional. A Constituição assegura, logo no artigo 2º, a independência dos três poderes — Legislativo, Executivo e Judiciário. A independência pressupõe autonomia, e esta tem em seu aspecto financeiro o pilar mais importante. Não há independência sem autonomia financeira. Isto vale para os poderes da República, entes da Federação, países e até mesmo para cada um de nós. Ademais, o art. 2º da Constituição Federal, preceitua este pétreo princípio como: “Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.” Ao longo da história diversos autores falaram sobre a corrente Tripartite (separação de governo em três), tendo como pioneiro Aristóteles em sua obra “A Política” que contempla a existência de três órgãos separados a quem cabiam as decisões de Estado, que eram eles: Poder Deliberativo, o Poder Executivo e o Poder Judiciário. Em seguida Locke com sua obra “Segundo Tratado Sobre o Governo Civil” defende um Poder Legislativo superior aos demais, o Executivo com a finalidade de aplicar as leis e o Federativo mesmo tendo legitimidade, não poderia desvincular-se do Executivo, cabendo a ele cuidar das questões

internacionais de governança. Posteriormente vem Montesquieu com a tripartição e as devidas atribuições do modelo mais aceito atualmente, sendo o Poder Legislativo os que fazem as leis para sempre ou para determinada época, bem como, aperfeiçoam ou revogam as já existentes, o Executivo que se ocupa o Príncipe ou Magistrado da paz e da guerra, recebendo e enviando embaixadores, estabelecendo a segurança e prevenindo invasões, por último o Judiciário, que dá ao Príncipe ou Magistrado a competência de punir os crimes ou julgar os litígios da ordem civil. Nessa tese, Montesquieu pensa em não deixar em uma única mão as tarefas de legislar, administrar e julgar, pois a “experiência eterna” mostra que todo o homem que tem o poder sem encontrar limites, tende a abusar dele. Por isto há o sistema de freios e contrapesos, afirma Montesquieu. Seguindo o pensamento dessa corrente, tudo estaria perdido se o poder de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e o de punir crimes ou solver pendências entre particulares, se reunissem num só homem ou associação de homens, com isso, **freia-se o poder, pelo poder**. Vamos exemplificar: – Poder Executivo em relação ao Legislativo: Adoção de Medidas Provisórias, com força de Lei, conforme determina o artigo 62 da Constituição Federal de 1988 – “Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar Medidas Provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional”. – Poder Legislativo em relação ao Executivo: Compete ao legislativo processar e julgar o Presidente e Vice-Presidente da República, assim como promover processo de Impeachment. – Poder Judiciário em relação ao Legislativo: Observa-se o Art. 53. §1º “Os deputados e senadores desde a expedição do diploma serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal”. Esse mecanismo assegura que **nenhum poder irá sobrepor-se ao outro**, trazendo uma independência harmônica nas relações de governança. Existem diversas outras medidas de relacionamento desses poderes tendo sempre como escopo o equilíbrio. Na nossa atual Constituição Federal a divisão dos Poderes entre Executivo, Legislativo e Judiciário é **Cláusula Pétrea (aquelas que não são objetos de deliberações/mudanças), disposto no Art. 60. §4º**. Nessa linha, mesmo sendo o Poder Executivo por seu chefe, o detentor da iniciativa privativa para a apresentação de projeto de lei de matéria orçamentária, ao Poder Legislativo, por sua Mesa Diretora, cabe indicar e apresentar a sua Unidade Orçamentária, pretendida, para que venha contemplada quando da apresentação do Projeto de Lei afim. Há que se lembrar estarem as finanças

públicas do Estado sob controle conjunto dos poderes Executivo e Legislativo, que dividem as atribuições nessa matéria. De forma sucinta, vê-se que esta competência da mais alta relevância política é partilhada entre esses dois poderes de forma razoavelmente equitativa. O Poder Executivo tem a iniciativa das leis orçamentárias, principal instrumento das finanças públicas, que são submetidas ao Poder Legislativo, a quem cabe propor emendas e aprovar o texto final. A execução orçamentária é uma atividade essencialmente comandada pelo Poder Executivo, enquanto a fiscalização financeira e orçamentária é de titularidade do Poder Legislativo. Mais recentemente, em mais um episódio envolvendo Poderes do Estado e o orçamento público, o Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Carlos Ayres Brito chegou expressamente a dizer que *“há distorções conceituais nas relações entre os Três Poderes. O Poder Executivo federal, por exemplo, confunde o Orçamento da União com o seu próprio orçamento, como se não houvesse uma cotitularidade dos Poderes Legislativo e Judiciário [na elaboração] orçamentária”* (Agência Brasil, 18/07/2012). Constituição de 1988 determina que os referidos recursos serão entregues até o vigésimo dia do mês, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, ainda não criada. Portanto, maiores detalhes somente serão possíveis com a regulamentação desse artigo. Porém, a Emenda Constitucional nº 45, de 2004, impôs aos Prefeitos Municipais a proibição de enviar o repasse a menor em relação ao fixado na Lei Orçamentária. Os principais aspectos da sistemática do repasse de duodécimos para o Legislativo foram abordados pelo Tribunal Pleno na resposta à Consulta n. 785.693, de 16/02/2011, oportunidade em que se chegou às seguintes conclusões: a) Em princípio, o valor mensalmente repassado ao Poder Legislativo deve obedecer ao valor previsto na Lei Orçamentária, e que corresponde à despesa já fixada pelo referido diploma legal, desde que esteja dentro do limite de gasto previsto no art. 29-A da Constituição Federal. b) No caso de queda significativa da arrecadação prevista no Orçamento Municipal, para que seja mantido o equilíbrio das contas públicas, poderá haver, mediante votação da alteração da lei orçamentária, a redução do repasse ao Poder Legislativo. c) Se houver repasse ao Poder Legislativo em valor inferior àquele previsto na Lei Orçamentária, sem lei que a altere, restará configurada a prática de crime de responsabilidade previsto no inciso III, do § 2º do art. 29-A da Constituição Federal, ficando o Chefe do Poder Executivo sujeito às

penalidades previstas em lei. Diante dessas conclusões, percebe-se que, se por um lado o valor do duodécimo não é imutável — até porque depende da efetiva arrecadação de cada ente político —; por outro, não pode ser alterado conforme as conveniências do Executivo, sob pena de violação à independência harmônica entre as funções estatais. O Superior Tribunal de Justiça já se manifestou sobre o assunto: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO — RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA — REPASSE DE DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS PELO PODER EXECUTIVO AO LEGISLATIVO — BLOQUEIO — IMPOSSIBILIDADE — VIOLAÇÃO A DIREITO LÍQUIDO E CERTO — 1. Mandado de segurança impetrado contra v. Acórdão que denegou segurança objetivando a liberação de dotação orçamentária, ao entendimento de que o repasse do duodécimo do Poder Legislativo pelo Executivo deve ser proporcional à receita efetivamente arrecadada, não podendo ultrapassar esse limite, sob pena de comprometer a disponibilidade financeira do município. 2. **O repasse das dotações orçamentárias pelo Poder Executivo aos demais Poderes, nos termos previstos no art. 168, da Carta Magna de 1988, não pode ficar à mercê da vontade do Chefe do Executivo, sob pena de se por em risco a independência desses Poderes, garantia inerente ao Estado de Direito.** 3. Tal repasse, feito pelo Executivo, deve observar as previsões constantes na Lei Orçamentária Anual, a fim de garantir a independência entre os poderes, impedindo eventual abuso de poder por parte do Chefe do Executivo. 4. O quantum a ser efetivado deve ser proporcional à receita do ente público, até porque não se pode repassar mais do que concretamente foi arrecadado. (STJ. 1ª Turma. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n. 110181/SE. Relator: min. José Delgado. DJUde 5 fev. 2001. p. 72. ementa parcial) (grifo nosso). Assim, ao Prefeito Municipal não cabe descumprir a Constituição Federal, deixando de repassar a parte integral do orçamento do município ao Poder Legislativo. Nesse caso, caberá ao Legislativo tão somente representar contra o prefeito pela prática da infração político-administrativa prevista no art. 4º, VI, do Decreto-Lei n. 201/1967, in verbis: Art. 4º São infrações político-administrativas dos Prefeitos Municipais sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato: [...] VI — **Descumprir o orçamento aprovado para o exercício financeiro;** (grifo nosso). É caso de processo de cassação do Prefeito Municipal pela Câmara Municipal, por descumprimento, o que incorre em infração político-administrativa.

Obviamente, que jamais deve ser elaborada Unidade Orçamentária superior ao percentual constitucional de 7%(sete por cento). Porém, a iniciativa é privativa somente para a apresentação do projeto; e, estando na CMV, fase de discussão, poderá ser apresentada emenda, dentro deste limite. Nesta senda, respondo à indagação dizendo que o Exmo. Sr. Prefeito Municipal de IPE/RS, deve cumprir o limite do repasse à Câmara Municipal, respeitando para todas as peças orçamentárias, sob pena de ser submetido à comissão processante, e até ser cassado com o *quórum* de dois terços. Porto Alegre, 29 de julho de 2017. *Silomar Garcia Silveira OAB/RS:32.116 Assessoria Jurídica UVERGS José Henrique Rodrigues OAB/RS:66.401 Fábio André Gisch OAB/RS:71.942 Maria Ana Valmorbida Bacharela – Assistente/DEJUR*”. Dando continuidade, o Senhor Presidente abriu o espaço para discussão do Veto Integral aposto pelo Senhor Prefeito Municipal à Emenda Modificativa nº 002/2017 ao Projeto de Lei nº 011/2017. Após as manifestações dos Senhores Vereadores, o Senhor Presidente declarou encerrada a fase de discussão ao Veto Integral à Emenda Modificativa nº 002/2017, abrindo a fase de votação que, conforme determina o Regimento Interno, em seu Artigo Trezentos e Onze, o processo de votação é nominal, onde, de forma alfabética, será chamado cada Vereador o qual deverá dizer o seu nome e seu voto de forma expressa e verbal que será registrado e computado em livro especial pela Secretária da Mesa Diretora. A votação consiste em **Sim** para quem concorda com o Veto Integral e **Não** para os que discordam do Veto Integral. A cada voto declarado, a Secretária da Mesa, além de registrar no livro, repetirá em voz alta o nome e o voto de cada Vereador. Feitos os devidos esclarecimentos, o Senhor Presidente Paulo Roberto Agustini declarou aberto o processo de votação do Veto Integral à Emenda Modificativa nº 002/2017 ao Projeto de Lei nº 011/2017, fazendo a chamada de cada Vereador para declaração de voto: Vereador Alecir Benetti – **Sim**, concorda com o Veto; Vereador Cassiano de Zorzi Caon – **Não**, discorda do Veto; Vereadora Gislaiane Ziliotto – **Não**, discorda do Veto; Vereador Ivar Guerra – **Sim**, concorda com o Veto; Vereador Luiz Carlos Scapinelli – **Não**, discorda do Veto; Vereadora Rosane Pereira de Souza – **Não**, discorda do Veto; Vereador Valdir Pereira Bueno – **Sim**, concorda com o Veto; Vereador Valter Luiz Parizotto – **Sim**, concorda com o Veto. O Senhor Presidente convidou a Secretária da Mesa, Vereadora Rosane Pereira de Souza, para fazer a leitura do registro dos votos favoráveis e contrários ao Veto, conforme registro no livro especial, sendo o resultado quatro votos favoráveis ao

Veto Integral à Emenda Modificativa nº 002/2017 a quatro votos contrários. Como houve empate, o Senhor Presidente Vereador Paulo Roberto Agustini, declarou o seu voto contrário - **Não** ao Veto Integral à Emenda Modificativa nº 002/2017 ao Projeto de Lei nº 011/2017. Assim, declarado encerrado o processo de votação pelo Senhor Presidente, a pedido do mesmo a Secretária da Mesa Diretora registrou, novamente, os votos favoráveis ao Veto e os votos contrários, sendo o resultado da votação cinco votos contrários a quatro votos favoráveis. Diante do resultado da votação, o Senhor Presidente declarou que o Veto Integral aposto pelo Senhor Prefeito Municipal à Emenda Modificativa nº 002/2017 ao Projeto de Lei nº 011/2017 foi **Rejeitado**. O Senhor Presidente colocou da realização da Sessão Solene, na terça-feira, para entrega do Título de Cidadão Honorário ao Senhor Italino Ziliotto. Nada mais havendo a tratar, em nome de Deus, o Senhor Presidente declarou encerrada a presente sessão. O tempo de gravação da sessão, na sua íntegra, conforme determina a Resolução Legislativa nº 003/2014, foi de 01:53:47 (uma hora, cinquenta e três minutos e quarenta e sete segundos). Eu, Adriana Faé Marcanzoni, lavrei a presente Ata que após lida e aprovada pelos Senhores Vereadores, irá pelo Presidente e Secretária assinada.

Ver. Paulo Roberto Agustini
Presidente

Ver^a. Rosane Pereira de Souza
Secretária

