



PREFEITURA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS
Gabinete do Prefeito

GP Nº 597/2024

Petrópolis, 03 de outubro de 2024.

Senhor Presidente,

Acuso o recebimento do Ofício PRE LEG 0608/2023, com Autógrafo de Lei do Projeto de Lei CMP 3099/2024 que **“REGULAMENTA AS EMENDAS INDIVIDUAIS A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL PREVISTAS NO ARTIGO 107, §9º DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS”**, de autoria do Vereador Domingos Protetor, vereador Dr. Mauro Peralta, Vereador Dudu, Vereador Eduardo do Blog, Vereador Gil Magno, Vereadora Gilda Beatriz, Vereador Hingo Hammes, Vereadora Júlia Casamasso, Vereador Júnior Coruja, Vereador Júnior paixão, Vereador Marcelo Chitão, Vereador Marcelo Lessa, Vereador Octávio Sampaio, e Vereador Ronaldo Ramos, aprovado em Sessão Ordinária de 10 de setembro de 2024.

Ao restituir cópia do Autógrafo, comunico que **VETEI TOTALMENTE** o referido Projeto, consoante as razões em anexo.

Na oportunidade, reitero protestos de estima e consideração.

RUBENS JOSE
FRANCA
BOMTEMPO: 755
00367560755
Assinado de forma digital por RUBENS JOSE FRANCA BOMTEMPO:00367560755
Dados: 2024.10.03 17:05:02 -03'00'

RUBENS BOMTEMPO

Prefeito

Exmo. Sr.

VEREADOR JÚNIOR CORÚJA

DD. Presidente da Câmara Municipal





PREFEITURA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS
Gabinete do Prefeito

RAZÕES DE VETO TOTAL AO AUTÓGRAFO DE LEI DO PROJETO DE LEI CMP 3099/2024, DE AUTORIA DO VEREADOR DOMINGOS PROTETOR, VEREADOR DR. MAURO PERALTA, VEREADOR DUDU, VEREADOR EDUARDO DO BLOG, VEREADOR GIL MAGNO, VEREADORA GILDA BEATRIZ, VEREADOR HINGO HAMMES, VEREADORA JÚLIA CASAMASSO, VEREADOR JÚNIOR CORUJA, VEREADOR JÚNIOR PAIXÃO, VEREADOR MARCELO CHITÃO, VEREADOR MARCELO LESSA, VEREADOR OCTÁVIO SAMPAIO, E VEREADOR RONALDO RAMOS QUE **“REGULAMENTA AS EMENDAS INDIVIDUAIS A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL PREVISTAS NO ARTIGO 107, §9º DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS”**.

No uso da prerrogativa que me é assegurada pelo art. 64, § 1º e art. 78, inciso IV, ambos da Lei Orgânica do Município de Petrópolis, apesar da importância de que se ocupa o incluso Autógrafo de Lei do Projeto de Lei CMP 3099/2024 que **“REGULAMENTA AS EMENDAS INDIVIDUAIS A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL PREVISTAS NO ARTIGO 107, §9º DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS”**, restituo-o a essa Casa de Leis, **vetado totalmente**, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

Conforme disposto na Constituição Federal, em seu art. 165, inc. III, a Lei Orçamentária Anual (LOA) é de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, que deve estimar a Receita e fixar Despesa para o exercício financeiro seguinte, de forma a evidenciar a política econômica,



PREFEITURA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS
Gabinete do Prefeito

financeira e o programa de trabalho, estabelecendo as metas e as prioridades da Administração Pública.

Mencionada Lei deve ser elaborada em consonância com as diretrizes previamente estabelecidas no Plano Plurianual (PPA) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), aguardando estrita observância, ainda, com os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Esta harmonia se faz imperativa, pois estas normas formam um conjunto de instrumentos imprescindíveis para a gestão pública e representam poderosas ferramentas de informação sobre a origem das receitas e a destinação dos recursos públicos a serem avaliados pelo Legislativo e pela sociedade em geral.

Assim, o art. 104, da Lei Orgânica do Município de Petrópolis, tratando da competência legislativa, assim dispôs sobre as leis orçamentárias:

Art. 104. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º O plano plurianual compreenderá:

I - diretrizes, objetivos e metas para as ações municipais de execução plurianual;

II - investimentos de execução plurianual;

III - gastos com a execução de programas de duração continuada.

§ 2º As diretrizes orçamentárias compreenderão:

I - as metas da Administração Pública Municipal, quer de órgãos da Administração Direta, quer da Administração Indireta, com as respectivas prioridades, incluindo a despesa de capital para o exercício financeiro subsequente;

II - orientações para a elaboração da lei orçamentária anual;

III - alterações na legislação tributária;

IV - autorização para a concessão de qualquer vantagem de aumento de remuneração, criação de cargos ou alterações de



PREFEITURA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS
Gabinete do Prefeito

estrutura de carreiras, bem como a admissão de pessoal a qualquer título, pelas unidades governamentais da Administração direta.

§ 3º O orçamento anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal da Administração direta municipal, incluindo os seus fundos especiais;

II - os orçamentos das entidades de Administração Indireta, inclusive, das fundações instituídas pelo Poder Público Municipal;

III - o orçamento de investimentos das empresas em que o Município, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

IV - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ele vinculadas, da Administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público Municipal, de acordo com a Constituição Federal.

§ 4º Os orçamentos previstos no § 3º deste artigo, serão compatibilizados com o Plano plurianual e as diretrizes orçamentárias, evidenciando os programas e políticas do Governo Municipal.

§ 5º Fica garantida a participação da comunidade, a partir de cada Distrito, nas etapas de elaboração, definição e acompanhamento da execução do Plano Plurianual, de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual, em Conselhos Municipais a serem definidos em lei de iniciativa do Legislativo.

§ 6º Fica garantida a participação do Conselho Tutelar, nas etapas de elaboração da proposta orçamentária no Município de Petrópolis.

Estabelece, ainda, a citada LOM em seu art. 107, § 3º, ao admitir emendas comuns ao Projeto de Lei do Orçamento Anual, os critérios para sua admissibilidade, dispondo:

Art. 107. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais suplementares e especiais serão apreciados pela Câmara Municipal, assegurada a participação popular na sua elaboração e no processo de sua discussão, na forma da Constituição Federal, Lei de Responsabilidade Fiscal, Estatuto das Cidades, Regimento Interno e outras normas aplicáveis.

(...)



PREFEITURA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS
Gabinete do Prefeito

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente poderão ser aprovadas 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, excluídas as que incidam sobre:
 - a) dotações para pessoal e seus encargos;
 - b) serviços da dívida;
 - c) transferências de recursos para a Administração indireta e fundacional.
- III - sejam relacionadas:
 - a) com a correção de erros ou omissões;
 - b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

Veja, serão elaborados pelo Poder Executivo e apreciados pela Câmara Municipal com obediência à lei complementar a que se refere o artigo 165, da Constituição Federal.

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

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.**

Feitas tais considerações, **cumpre ressaltar que a regulamentação constitucional sobre a temática já fora feita, estando prevista no art. 166, §§ 9º a 12, da CF/88, in verbis:**

(...)

§ 9º. As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

§ 10. A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9º, inclusive custeio, será



PREFEITURA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS
Gabinete do Prefeito

computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

§ 12. As programações orçamentárias previstas no § 9º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

Com fundamento em tal emenda constitucional, foi editada a Emenda à Lei Orgânica do Município nº 025, de 10 de outubro de 2012, que introduziu o art. 107, § 9º, na LOM de Petrópolis, in verbis:

Art. 107. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais suplementares e especiais serão apreciados pela Câmara Municipal, assegurada a participação popular na sua elaboração e no processo de sua discussão, na forma da Constituição Federal, Lei de Responsabilidade Fiscal, Estatuto das Cidades, Regimento Interno e outras normas aplicáveis.

(...)

§ 9º As Emendas individuais ao Projeto de Lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo. (AC) (acrescentado pelo art. 1º da Emenda à Lei Orgânica Municipal nº 039, de 31.03.2022)

A partir desses dispositivos normativos, nota-se que, no âmbito desta Municipalidade, as emendas individuais ao projeto de lei



PREFEITURA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS
Gabinete do Prefeito

orçamentária **já foram regulamentadas, deflagrando a perda de objeto, além da flagrante invasão de competência.**

Importantíssimo ressaltar as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) 7688, 7695 e 7697, apresentadas, respectivamente, pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji), pela Procuradoria-Geral da República e pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), em face de dispositivos constitucionais introduzidos pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015, nº 100/2019, nº 105/2019 e nº 126/2022, que alteraram substancialmente o regime orçamentário nacional.

De maneira sucinta, nas ADIs acima mencionadas, alegaram os requerentes que os artigos impugnados introduziram a obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares individuais e de bancada, resultando em uma desordem na separação dos poderes, ao deslocar parte significativa da prerrogativa de gestão orçamentária do Poder Executivo para o Poder Legislativo. Sustentando, ainda, que essas modificações promovem uma espécie de "semipresidencialismo orçamentário jamais desejado pelo Constituinte, incompatível com nosso sistema constitucional e antagônico às cláusulas pétreas de nossa Constituição Federal, sob as quais se alicerçam as bases fundantes da República e da União.

A captura do orçamento público obsta a concretização do planejamento e coordenação de políticas públicas e de alocação de recursos públicos, de forma eficiente e efetiva, na dinâmica democrática e republicana, e, portanto, para o alcance dos objetivos fundamentais da República, expressos, por exemplo, nos artigos 3º e 43 do texto constitucional.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS
Gabinete do Prefeito

Assim, de acordo com o Ministro Flávio Dino do STF, em face do princípio da Separação de Poderes, cláusula pétrea consoante o art. 60, § 4º, III, da CF: “a instituição, pelo Constituinte Reformador, do “orçamento impositivo” não significa a exclusão dos critérios constitucionais e legais para a legítima execução da lei orçamentária. Entender de modo diverso significa suprimir uma função típica e essencial do Poder Executivo, bem como viola a unidade e a harmonia do nosso sistema constitucional”.

Afinal, é uma grave anomalia que tenhamos um sistema presidencialista, oriundo do voto popular, convivendo com a figura de parlamentares que ordenam despesas discricionárias como se autoridades administrativas fossem. Em outras palavras, o equivocado desenho prático das emendas impositivas gerou a “parlamentarização” das despesas públicas sem que exista um sistema de responsabilidade política e administrativa insito ao parlamentarismo.

Trazendo o instituto para os trilhos da constitucionalidade, acentuo que - antes da execução das emendas impositivas -, **o Executivo detém o poder-dever do exame da validade destes gastos, utilizando-se motivadamente dos critérios previstos na Constituição Federal e nas normas infraconstitucionais que regulamentam a matéria.**

Tais critérios de enquadramento da impositividade, por interpretação sistemática, estão previstos expressamente no texto constitucional. Veja-se o que reza o art. 166, § 13, da Constituição Federal, ao regulamentar critérios para execução de emendas impositivas individuais e de bancada dispostas nos parágrafos 11 e 12 do mesmo preceito constitucional:

Art. 166 (...)



PREFEITURA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS
Gabinete do Prefeito

§ 13. As programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.

Cabe ao Poder Executivo, ao receber a diretriz oriunda das emendas impositivas, verificar - com enunciação da devida motivação - se há impedimentos de ordem técnica.

Um dos critérios técnicos a ser examinado é a conformidade da despesa com o devido processo orçamentário, explicitamente regrado pela Constituição, em diversos preceitos, tais como:

“Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
I - o plano plurianual;
II - as diretrizes orçamentárias;
III - os orçamentos anuais.”

Ao tratar do conteúdo da LDO, o texto constitucional é expresso em afirmar que esta norma “orientará a elaboração da lei orçamentária anual” (art. 165, § 2º), de modo que as emendas impositivas, por óbvio, também devem seguir a orientação das metas e prioridades dispostas na lei de diretrizes orçamentárias.

Já o § 10 acima transcrito evidencia dois **deveres** da administração, quais sejam, (1) de executar o orçamento e (2) que essa execução se dê no **propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade**.

Trata-se de norma imbricada com o **princípio da eficiência** disposto no caput do art. 37 da Constituição Federal. A execução dos recursos deve garantir que o destinatário final da norma orçamentária receba os bens e serviços que deverão advir da sua aplicação. Trata-se de outro **critério de ordem técnica que deve ser observado na execução do orçamento como um todo e, logicamente, das emendas impositivas**.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS
Gabinete do Prefeito

Ademais, no art. 165, § 11, da Constituição, regulamenta-se a obrigatoriedade da execução do orçamento disposta no acima referido § 10 do mesmo dispositivo, a partir inclusive da subordinação ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas.

Em resumo, **a liberação e execução das emendas parlamentares impositivas**, à luz do art. 166, § 13, da Constituição Federal **depende da imperativa observância dos requisitos de ordem técnica, o que não foi devidamente observado na elaboração do projeto em análise.**

Vale destacar: **o “Orçamento Impositivo” não deve ser confundido com “Orçamento Arbitrário”.** O espaço de discricionariedade insito a diversos aspectos da atuação pública não pode dar lugar à arbitrariedade, que desconsidere a disciplina constitucional e legal aplicável à matéria.

As emendas parlamentares impositivas devem ser executadas nos termos e limites da ordem jurídica, **não ficando ao alvedrio ou sob a liberdade absoluta do parlamentar autor da emenda.** Com efeito, é incompatível com a ordem constitucional a execução privada e secreta do orçamento público.

No que concerne à vinculação de recursos orçamentários ao Poder Legislativo, a Constituição Federal é expressa, em seu art. 168, ao tratar do repasse obrigatório exclusivamente para os duodécimos, inclusive estabelecendo cronograma para tanto. No citado dispositivo, não há menção a emendas parlamentares ao orçamento, e nem poderia haver, pois seria uma invasão nas funções típicas do Poder Executivo.

As emendas parlamentares impositivas só podem ser executadas se atendidos, de modo motivado, os requisitos técnicos.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS
Gabinete do Prefeito

E a verificação do atendimento dos citados requisitos é uma atribuição típica do Poder Executivo, que detém o poder-dever de regulamentar o seu atendimento pelos órgãos de supervisão ministerial, bem como pelos órgãos e entes executores, abrangendo todos os ordenadores de despesa, nos termos dos arts. 71, 72, 78 e 80, § 1º, do Decreto-Lei nº 200/1967.

Desta forma, a regulamentação das emendas individuais, devem ser executadas nos termos e nos limites da ordem jurídica, e não ficar sob a liberdade absoluta do parlamentar autor da emenda, como se observa no parágrafo único do art. 2º do discutido projeto, estando ainda, em discordância com a legislação.

É dever do Poder Executivo verificar, de modo motivado e transparente, se as emendas estão aptas a execução, conforme requisitos técnicos constantes da Constituição Federal e demais normas legais.

O rito estabelecido no autógrafo de lei em comento tira grande parte da liberdade de decisão do Poder Executivo sobre a implementação de políticas públicas e transforma os membros do Poder Legislativo em uma espécie de “coordenadores de despesas”.

Insta salientar, que os Parlamentares, por vezes distribuem as emendas de forma a tornar inviável sua execução, transformando a LOA em uma verdadeira colcha de retalhos, não observando a viabilidade técnico-financeira de sua execução, como se constata do texto do art. 3º e seu parágrafo único, do citado projeto.

Em corroboração ao acima exposto, invoco o estudo de HELDER REBOUÇAS, Doutor em Direito pela Universidade de Brasília e Consultor de Orçamento do Senado Federal, em artigo publicado no Valor Econômico sobre o poder-dever do Executivo de aprimorar a execução das



PREFEITURA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS
Gabinete do Prefeito

emendas orçamentárias. Em seu texto intitulado “Emendas ao orçamento: há salvação?”, o autor discorre:

“(…) excluindo-se a área da saúde, que segue a determinação constitucional de receber 50% dos recursos das emendas individuais, não se tem aplicado um critério de prioridades na elaboração das demais emendas individuais e coletivas, nem tampouco critérios de compatibilização com o planejamento público. No Legislativo, o check list das emendas ao orçamento tem como fundamento basicamente critérios formais de natureza jurídico-normativa, sem maiores avaliações de mérito de políticas públicas. Sugere-se, portanto, que as prioridades indicadas pela LDO sejam utilizadas como um farol para nortear a formulação das emendas. Nesse contexto, cabe citar a experiência (que pode ser aprimorada) da divulgação de cartilhas, por alguns ministérios, sugerindo programas prioritários para o recebimento de emendas.

(...)

Não se trata de implementar simples instrumento de veto à execução das emendas parlamentares, mas da instituição de um ambiente regulatório em favor da qualidade e planejamento do gasto dessas emendas, com incentivos ao diálogo institucional entre Executivo e Legislativo, em torno do aprimoramento do seu mérito.”

Portanto, cristalino que o Autógrafo de Lei apresentado pelos Parlamentares apresenta violação ao princípio constitucional da Separação de Poderes disposta no art. 2º da Constituição Federal e à limitação ao poder de reforma prevista no art. 60, § 4º, III, do texto constitucional, visto que já previsão dos critérios técnicos de cumprimento das emendas impositivas, de modo que fica impedida qualquer interpretação que confira caráter absoluto à impositividade de emendas parlamentares, seja através dos projeto de lei das emendas, seja através de projetos de leis de regulamentação de iniciativa parlamentar, tendo em vista que o rito estabelecido no Autógrafo regulamentador, editado de forma isolada pelo Poder Legislativo e sem a participação do Executor, no caso o Poder Executivo, tira a liberdade de decisão do Poder



PREFEITURA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS
Gabinete do Prefeito

Executivo sobre a implementação de políticas públicas e transforma os membros do Poder Legislativo em uma espécie de “co-ordenadores de despesas”.

Noutro giro, a regulamentação em desacordo com a Constituição Federal, fere cláusulas pétreas. Desta forma, é competência do Poder Executivo verificar, de modo motivado e transparente, se as emendas são aptas à execução, conforme requisitos técnicos constantes da Constituição Federal e das normas legais.

Assim, consoante as razões acima, apesar da importância da matéria de que se ocupa o referido Autógrafo de Lei, fui obrigado, por força legal, a apresentar o **VETO TOTAL**.

Assim, decidi vetar **totalmente** o Autógrafo de Lei ora encaminhado à deliberação dessa Egrégia Casa Legislativa.

RUBENS JOSE
FRANCA
BOMTEMPO:0
0367560755

Assinado de forma
digital por RUBENS
JOSE FRANCA
BOMTEMPO:003675
60755
Dados: 2024.10.03
17:05:41 -03'00'

RUBENS BOMTEMPO
Prefeito

Exmo. Sr.

VEREADOR JÚNIOR CORÚJA

DD. Presidente da Câmara Municipal