Ofício GP nº 240/2023

Floresta, 11 de setembro de 2023.

Ao
Exmo. Sr.
ESEQUIEL RODRIGUES DE AQUINO
Presidente da Câmara Municipal de Floresta/PE

Senhor Presidente,

Dirijo-me a Vossa Excelência, com cordiais cumprimentos, para comunicar o **VETO à Emenda Modificativa nº 08/2023** ao Projeto de Lei nº 041/2023, da lavra do Legislativo Municipal, consoante as razões em anexo.

Aproveitando o ensejo, renovamos nossos votos de estima e consideração.

Gabinete da Prefeita, 11 de setembro de 2023.

ROSANGELA DE MOURA MANIÇOBA NOVAES FERRAZ
PREFEITA

CÂMARA MUNICIPAL DE FLORESTA
Recebido em 11 / 09 / 23
às 11 : 49 horas, pelo servidor

Rejeitado por 13 X 0
Em 13 / 09 / 2023

- Presidente -

MENSAGEM DE VETO Nº 001/2023

Floresta/PE, 11 de setembro de 2023.

Ref. Projeto de Lei nº 041/2023

Ao Exmo. Sr. Presidente da Câmara de Vereadores do Município de Floresta

Senhor Presidente,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do art. 50, §1º da Lei Orgânica do Município, decido **VETAR TOTALMENTE**, por inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público, a Emenda Modificativa nº 08/2023 que altera os artigos 1º e 2º do Projeto de Lei nº 041/2023 que "*Reajusta a remuneração dos cargos de provimento efetivo do magistério público municipal de Floresta e dá outras providências*", encaminhado a este Poder Executivo.

RAZÕES DO VETO

Cumpre, inicialmente, assinalar que a Emenda Modificativa nº 08/2023, deve ser refutada, pois pratica ato contrário à competência de iniciativa do legislativo municipal.

Em que pese o intuito dos Nobres Parlamentares com a propositura da presente Emenda Modificativa, somos forçados a informar que a mesma não reúne condições para que o Projeto de Lei da forma que foi aprovado possa ser convertido em Lei, impondo-se o seu Veto Total, nos termos das razões expostas a seguir:

A Constituição Federal estabelece princípios em seu Título I a serem obrigatoriamente observados, dentre os quais cabe destacar os da "independência" e "harmonia" entre os Poderes, expressamente previstos no art. 2º.

Na ordem constitucional vigente, foi incorporado o postulado da separação de funções, a fim de limitar o poder estatal, portanto, **não existe a menor possibilidade de a administração municipal ser exercida pela Câmara**, por meio de leis, **pois a Constituição é clara ao atribuir ao Prefeito a competência privativa para exercer**, com o auxílio dos Secretários Municipais, **a direção superior da administração municipal e praticar os atos de administração, nos limites de sua competência**.

Desse modo, ciente de que a função legislativa da Câmara de Vereadores é, notadamente, típica e ampla, porém residual, a Emenda em tela usurpa competência privativa da Chefe do Poder Executivo, apresentando flagrante vício de inconstitucionalidade, na medida que aumenta despesa com pessoal dos servidores do Poder Executivo e impõe o envio de projeto de lei à Câmara Municipal que verse sobre reajuste salarial de outros profissionais não contemplados no projeto original.

Além de extrapolar os limites ao poder de emenda, a alteração dos artigos 1º e 2º acarretaria a assunção de um compromisso por parte do Poder Executivo que oneraria o tesouro municipal, diante do aumento de despesa.

Qualquer espécie normativa editada em desrespeito ao processo legislativo, mais especificamente, inobservando aquele que detém o poder de iniciativa legislativa para determinado assunto, apresentará flagrante vício de inconstitucionalidade.

Além destes, é mister observar que a Carta Magna também estabelece regras gerais relacionadas à iniciativa legislativa:

> **"Art. 61. (...).**
>
> § 1º – São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:
>
> I – fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;
>
> II – disponham sobre:
>
> a) **criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;" (grifo nosso).**

Discorre ainda o art. 47, incisos I e II da Lei Orgânica Municipal:

> **"Art. 47 - São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:**
>
> **I - criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;" (Grifo nosso)**

É pacífico na doutrina, bem como na jurisprudência, que ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público. De outro lado, ao Poder Legislativo, de forma primacial, cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração.

Conforme se assevera, por incidir sobre reajuste de servidores do executivo, a propositura invade competência alheia, na forma posta no artigo 47, inciso I da Lei Orgânica do Município de Floresta. Deste modo, à evidência, a matéria em análise não está dentre as competências da Câmara Municipal.

Ademais, é imperioso ressaltar o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, anotando que

> ***"a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. (...) O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e***

> ***independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante". Sintetiza, ademais, que "todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário" (Direito municipal brasileiro, 15. ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712).*** **(grifei)**

Sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal firmou o seguinte entendimento:

> **O desrespeito a prerrogativa de iniciar o processo de positivação do Direito, gerado pela usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado**[1]**. (grifei)**

A presente propositura, por interferir de forma direta na organização administrativa do Poder Executivo, e, especialmente, por criar despesas sem a devida demonstração de impacto financeiro, encontra-se eivada de inconstitucionalidade.

Nesse diapasão, com a devida vênia, esse Poder exorbita de sua competência, legislando acerca de matéria de competência privativa da Chefe do Poder Executivo, ferindo, destarte, dispositivos expressos na Lei Orgânica Municipal e na Constituição Federal, motivando a necessidade de apresentação de veto.

A sanção da Emenda Modificativa em tela encontraria óbice em razão da imposição de aumento de despesas com pessoal ao Poder Executivo, vez que é vedado ao Poder Legislativo criar despesa com os servidores do Poder Executivo sem indicar a dotação orçamentária específica.

Isso porque, constata-se prontamente que o objetivo pretendido na Emenda ao PL acarreta aumento de despesa. E, como é cediço, "serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17 (da LRF)", os quais estabelecem que:

> "Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: (Vide ADI 6357)

1 STF, Pleno, ADI nº. 1.391-2/SP, Rel. Ministro Celso de Mello, Diário de Justiça, Seção I, 28 Nov. 1997, p. 62216, *apud* Alexandre de Moraes, *Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional*, São Paulo: Atlas, 2002, p. 1.098.

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;
II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.
§ 1o Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:
I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;
II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições. (...)"

"Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.
§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio. (...)"

Diante do exposto, observa-se que além da necessária compatibilidade do ato legislativo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, os incisos I e II do art. 16, acima transcrito, estabelecem que haja adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Dessa forma, conforme demonstrado, a Emenda se mostra inconstitucional, haja vista que o Poder Legislativo impõe uma obrigação que ocasiona gastos não previstos para o Município, trazendo dispêndios irregulares ao erário que além de não dispor dos recursos necessários para garantir a execução da despesa, não conta com a previsão orçamentária precedente, o que é elementar para cumprir os regramentos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

É de suma importância destacar que não é o mero fato de gerar despesa ao Poder Executivo que impede o sucesso da Emenda em comento, e sim a ausência da demonstração prévia da dotação orçamentária, mediante a indicação das respectivas fontes de custeio.

Portanto, a propositura legislativa padece de **VÍCIO DE INICIATIVA**, malferindo os princípios da **RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO** e da **SEPARAÇÃO DE PODERES**, bem como vulnerando o **PACTO FEDERATIVO** e a **REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS**, razão pela qual o veto total é medida que se impõe.

Diante do exposto, decido **VETAR INTEGRALMENTE a Emenda Modificativa 08/2023 que altera o** Projeto de Lei n.º 041/2023.

Na certeza da compreensão do acima exposto, pedimos a Vossa Excelência, Senhor Presidente, que transmita a seus ilustres pares as razões do presente veto, ao tempo em que renovo os votos de elevada estima e consideração a essa Casa Legislativa.

Floresta/PE, 11 de setembro de 2023.

ROSANGELA DE MOURA MANIÇOBA NOVAES FERRAZ
PREFEITA