PREFEITURA MUNICIPAL DE IGARAPAVA
ESTADO DE SÃO PAULO
RUA DR. GABRIEL VILELA, 413 – CENTRO - CEP 14540-000
CNPJ 45.324.290/0001-67 I.E. ISENTO
PABX (16) 3173 – 8200
E – MAIL: prefeitura@igarapava.sp.gov.br

Ofício nº 04/2023-Gabinete

Igarapava, 03 de Janeiro de 2023.

Senhor Presidente,

Através do presente, tenho a honra de dirigir-me à honrosa presença de Vossa Excelência, para encaminhar o veto integral das **Emendas Substitutivas nº34/2023 e Supressivas nº 35/2023, que alteram o Projeto de Lei 40/2023, de autoria do Poder Executivo.**

Na oportunidade, reitero a Vossa Excelência, meus protestos de elevada estima e distinta consideração.

JOSÉ RICARDO RODRIGUES MATTAR
Prefeito Municipal

EXMO. SR.
CARLOS ROBERTO RODRIGUES LIMA
DD. PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA-SP.

03/01/24 - 16:00hs
Câmara Municipal de Igarapava
Jailso Carlos Izidoro
Chefe de Secretária

MENSAGEM DE VETO

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA CASA DE LEI:

EXCELENTÍSSIMOS SENHORES VEREADORES E EXCELENTÍSSIMAS VEREADORAS:

Ao tempo em que o cumprimentamos, cumpre-nos comunicar-lhe que, na forma do disposto no **artigo 44 e artigo 61 da Lei Orgânica deste Município,** decido **VETAR TOTALMENTE** as **EMENDAS SUBSTITUTIVA Nº 34/2023 e SUPRESSIVA Nº 35/2023,** que alteram o Projeto de Lei n.º 040/2023, de autoria do Poder Executivo, o qual ***"ESTIMA A RECEITA E FIXA A DESPESA DO MUNICÍPIO DE IGARAPAVA O EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2024 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS".***

Em que pese a louvável iniciativa desta EGRÉGIA CASA DE LEIS, bem como, ao zelo extremado com a coisa pública, à medida que Emendou a Lei Orçamentária Anual 2024 (LOA), as EMENDAS SUBSTITUTIVA e a SUPRESSIVA ao texto legal não merecem prosperar, haja vista que apresentam afronta ao Princípio da Legalidade, não observando os requisitos implícitos à apresentação de emendas, previstos na Constituição Federal, decisões judiciais, deixando de apontar as fontes de recursos, conforme razões a seguir expostas:

O Veto está disciplinado na Constituição Federal e na Lei Orgânica Municipal. Vejamos:

Constituição Federal
Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.
§ 1º Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.
...

§ 3º Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Presidente da República importará sanção.

Frise-se que referido dispositivo é aplicável ao município em respeito ao princípio da simetria.

A Lei Orgânica Municipal, assim dispõe:

Art. 44. Aprovado o projeto de lei, será enviado ao Prefeito Municipal que, aquiescendo, o sancionará.
§1º. O Prefeito Municipal considerando o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contados da data do seu recebimento.

Ademais, assim preconiza a Lei Orgânica Municipal:

Art. 61. Compete ao Prefeito Municipal, entre outras atribuições:
...
IV - vetar, no todo ou em parte, os projetos de lei aprovados pela Câmara Municipal;

Portanto, acerca de sanção ou veto quanto à alteração legislativa que versa sobre autorização para abertura de créditos adicionais suplementares e para transpor, remanejar ou transferir recursos de uma mesma categoria de programação que foram reduzidos na proposta da LOA para 5% cinco por cento, sendo que na LDO tal percentual está aprovado em 10% dez por cento (emenda nº 34/2023), e também quanto à Emenda Supressiva nº 35/2023, que suprimiu única e discriminada classificação orçamentária de Despesa fixada no Anexo do projeto original, que versava sobre infraestrutura urbana, deixando-o com lacuna, ainda que mantendo a projeção de Receitas no exato montante do projeto primitivo, culminado em redução de Despesa face à Receita no programa/planejamento orçamentário para o exercício de 2024, fatos jurídico-legais estes para cuja análise, além da constitucionalidade e interesse público, devem ser abrangidas as implicâncias e regras da ordem de Contabilidade Pública, Direito Financeiro e Responsabilidade Fiscal, sobre mais, considerando-se o manual de lançamentos contábeis do TCE/SP e o Manual de Contabilidade Pública Aplicada ao Setor

Público – MCASP, aferindo-se a compatibilidade com o PPA – Plano Plurianual e a adequação com a LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias vigentes.

DOS LIMITES AO PODER DE EMENDA NAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS

Observa-se que as emendas são destinadas a modificar o texto do projeto original apresentado pelo Poder Executivo, oferecidas no momento próprio por vereador(es), comissão ou pela Mesa, na forma regimental. Podem ser supressivas, aglutinativas, substitutivas, aditivas, modificativas ou de redação.

Assim são conceituadas, as emendas supressivas como aquelas que determinam a erradicação de parte do projeto original; as aditivas acrescentam algo à proposição original; as aglutinativas resultam da fusão de outras emendas, ou destas com o projeto original; as modificativas alteram o projeto sem alterar sua substância; as substitutivas alteram o conteúdo da proposta formalmente, visando apenas o aperfeiçoamento legislativo, ou materialmente, quando alteram a substância do projeto. Ainda as emendas de redação são destinadas a sanarem vícios de linguagem, incorreções de técnicas legislativas, etc., normalmente feitas pela Comissão de Redação do Legislativo, destacando-se que o poder de emenda está previsto na Constituição Federal nos artigos 63 c/c 166, §§3° e 4°.

Destaca-se que os limites e restrições ao poder de emenda nas leis orçamentárias pelo Legislativo são estabelecidos na Constituição Federal. O Supremo Tribunal Federal na *ADI n° 973- 7/AP* destacou que "*o poder de emendar - que não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis - qualifica-se como prerrogativa deferida aos parlamentares, que se sujeitam, no entanto, quanto ao seu exercício, às restrições impostas, em 'numerus clausus', pela Constituição Federal*".

A **emenda** ao projeto da **Lei Orçamentária Anual** só poderá ser aprovada se estiver compatível com o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

EMENDA SUBSTITUTIVA Nº34/2023.

O modelo orçamentário brasileiro é definido na Constituição Federal de 1988 do Brasil. Compõe-se de três instrumentos: o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA, em sequência obrigatória para adequação e compatibilidade entre as peças/leis:

> ***Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:***
> ***I - o plano plurianual;***
> ***II - as diretrizes orçamentárias;***
> ***III - os orçamentos anuais.***
>
> ***Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.***
>
> ***§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:***
> ***I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;***

O Plano Plurianual (PPA) é peça de mais alta hierarquia dentre a tríade orçamentária conforme o modelo disposto na Carta Magna, que determina em seu art. 165, § 7º, que os orçamentos devem ser compatibilizados com o plano plurianual. E no § 2º desse mesmo artigo, exige-se que a LOA deve ser elaborada segundo dispuser a LDO. Ademais, no art. 166 § 3º, I, prevê-se que a admissão de emendas ao orçamento somente ocorrerá se compatíveis com o Plano Plurianual e com a LDO.

A técnica utilizada na elaboração dessas leis orçamentárias – a do Orçamento Programa, ao possibilitar uma linguagem unificada nas relações entre essas três leis, permite cumprir a obrigatória e rígida integração entre o planejamento e o orçamento, sem incongruências.

Os critérios para elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deverão ser, necessariamente, os contidos na Constituição Federal de 1988, na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e na Lei Orgânica do Município.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) estabelece as despesas e as receitas que serão realizadas no próximo exercício financeiro, contendo o planejamento de gastos que define as obras e os serviços que são prioritários para o Município, levando em conta os recursos disponíveis, estritamente com base e integrada com as leis previamente aprovadas sobre PPA e LDO.

Diante da sobredita regra, não se admite que a LOA esteja divergente da LDO e do PPA já aprovados, publicados e vigentes.

A emenda substitutiva nº 34/2023, aprovada pela Casa de Lei, que fixou a substituição do inciso I e o § 3º do art. 4º do Projeto de Lei nº 40/2023 encaminhado pelo Poder Executivo, vejamos.

Ocorre que, na proposta da LOA ora em análise, houve modificação do percentual relativo à abertura de créditos adicionais suplementares e relativo a transpor, remanejar ou transferir recursos de uma mesma categoria de programação para 5% cinco por cento (artigo 4º, incisos I e IV), sendo que na LDO tal percentual está aprovado, vigente e compatível com o PPA em 10% dez por cento (artigo 31, incisos I e III), fato que subverteu a sequência da tríade orçamentária delineada na Carta Magna, estando inadequada com a LDO e incompatível com o PPA e em dissonância com a Lei de Direito Financeiro.

Como se sabe, as leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) são de iniciativa reservada ao Executivo, consoante o disposto no art. 165, inciso I a III, da Constituição Federal, e no art. 174, I a III, da Constituição do Estado de São Paulo.

No exercício de sua função normativa, a Câmara pode emendar os projetos de lei de iniciativa reservada ao Executivo, mas há limites claros para tanto, os quais foram prefixados pela Constituição, tendo em vista que – se ilimitado fosse o poder de emenda – a iniciativa reservada não faria nenhum sentido.

Replicamos o texto encaminhado pelo Poder Executivo a Casa de Lei, contendo a seguinte redação:

> ***Art. 4º ...:***
> ***I – abrir créditos adicionais suplementares até o limite de 10% (dez por cento) do orçamento das despesas, nos termos da legislação vigente;***
> ***...***
> ***§ 3º Não onerarão os limites previstos no inciso I, os créditos destinados a suprir insuficiência nas dotações orçamentária relativas à pessoal, inativos e pensionistas, dívida fundada, débitos constantes e precatórios judiciais e despesas à conta de recursos vinculados.***

Entretanto, a redação foi alterada com seguinte imposição da Emenda nº 34/2023, passando o texto a se reger nos seguintes termos:

> ***Art. 4º ...:***
> ***I – abrir créditos adicionais suplementares até o limite de 5% (cinco por cento) do orçamento das despesas, nos termos da legislação vigente;***
> ***...***
> ***§ 3º Não onerarão os limites previstos no inciso I, os créditos destinados a suprir insuficiência nas dotações orçamentárias relativas à pessoal, inativos e pensionistas, dívida fundada, débitos constantes e precatórios judiciais e despesas à conta de recursos vinculados, até o limite de 5% (cinco por cento) do orçamento das despesas.***

A justificativa da emenda substitutiva deu-se de forma sucinta, nos seguintes termos: ***"A proposta de emenda tem por objetivo estabelecer limite a abertura de crédito sem autorização legislativa específica, quanto ao § 3º, bem como reduzir o previsto inciso I"***.

É flagrante a inconstitucionalidade da emenda em tela, visto que afronta os dispositivos da Constituição do Estado, que em seu o artigo 175, assim dispõe:

Artigo 175 - Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais, bem como suas emendas, serão apreciados pela Assembleia Legislativa.
§ 1º - As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem serão admitidas desde que:
1 - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;
2 - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:
a) dotações para pessoal e seus encargos;
b) serviço da dívida;
c) transferências tributárias constitucionais para Municípios.
3- sejam relacionadas:
a) com correção de erros ou omissões;
b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.
§2º - As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.
(...)

Fica demonstrado a verdadeira ofensa ao disposto no art. 175, § 1º, 1, e § 2º, supratranscrito, por extrapolar a emenda parlamentar, os limites nele dispostos.

A emenda substitutiva, deveria ser utilizada para equalizar a Lei Orçamentaria Anual (LOA), com a Lei de Diretrizes de Orçamentárias (LDO), o que neste caso não ocorreu, criando um verdadeiro descompasso.

Nesse sentido, deve-se observar o que estabelece os limites impostos pela Lei Municipal nº 1.108, de 29 de junho de 2023, que "Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para elaboração e execução da lei orçamentária para o exercício financeiro de 2024, e dá outras providências", conforme segue:

Art. 31 O Poder Executivo é autorizado, nos termos da Constituição Federal, a:
I – abrir créditos adicionais suplementares, por meio de decretos do Executivo, até o limite de 10% (dez por cento) do orçamento das despesas, nos termos da legislação vigente;

Cabe ainda destacar a quebra do interesse público, pela Casa de Leis, isso porque, para a elaboração do Projeto da LDO, devidamente aprovado e transformado na Lei nº 1108/2023, o poder executivo realizou audiência pública, como intuito de permitir a participação da sociedade organizada na elaboração das metas e diretrizes adotadas pelo poder público.

A participação da sociedade, através de audiências públicas, além de ser um requisito legal, demonstra maior transparência nas ações de Governo, indo ao encontro do anseio da população Igarapavense.

À propósito, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 48, assim dispõe:

> **Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.**
> **[...]**
> **§ 1o A transparência será assegurada também mediante**
> **[...]**
> **I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;**

Dessa forma, a sanção da emenda apresentada por esta Casa Legislativa, macularia os princípios norteadores da administração pública especialmente o da publicidade e da legalidade.

Portanto, há vício de inconstitucionalidade nesse tópico, insculpido na proposta da LOA autografada ao chefe do Poder Executivo, não podendo ao final ser sancionada com referido teor, sendo o veto total à modificação por Emenda legislativa medida que se impõe pelos seus próprios fundamentos.

EMENDA SUPRESSIVA Nº 35/2023.

As leis de diretrizes orçamentárias são instrumentos legislativos pluritemáticas, ao abarcar diversos assuntos relacionados à elaboração e à execução do orçamento público, conforme determinam a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101, de 2000).

Por isso, a proposição legislativa *estima a receita e fixa a despesa do Município de Igarapava para o exercício financeiro* de 2024.

Ao texto original do Projeto em comento, a Comissão de Justiça e Redação apresentou Emenda Supressiva nº 35/2023, com a seguinte redação:

"Fica anulada a despesa de R$ 24.500.000,00 (vinte e quatro milhões e quinhentos mil reais), consoante o quadro abaixo:"

Em que pese a intenção da Comissão, que justifica a anulação da dotação em comento em virtude da "omissão" na apreciação dos direitos sociais, a proposição legislativa contraria o interesse público, tendo em vista que dispersaria os esforços do Executivo para melhorar a execução, o monitoramento e o controle das prioridades já estabelecidas para o exercício de 2024, o que contribuiria para a elevação da rigidez orçamentária, que já se mostra excessiva, em razão do grande percentual de despesas obrigatórias, do excesso de vinculações entre receitas e despesas, a necessidade do equilíbrio orçamentário entre receitas despesas e da existência de inúmeras regras de aplicação de despesas que dificultam (e até impediria) o cumprimento da meta de Resultado Primário (RP).

Ressalta-se que o não cumprimento dessas regras fiscais, ou mesmo a mera existência de risco de descumprimento, poderia provocar insegurança jurídica e impactos econômicos adversos para o Município, tais como elevação do endividamento.

Cumpre registrar que, mesmo que a Comissão autora da Emenda apresentasse motivos, esta não seria legal e nem constitucional, haja vista que não compete ao Vereador propor emendas em projeto de autoria do Poder Executivo Municipal que versem sobre a sua organização administrativa.

Mais:

A Emenda Supressiva nº 35/2023 ao Projeto de Lei nº 040/2023 foi apresentada e tramitou na Casa Legislativa eivada de vício, deixando ainda, de alterar o competente ANEXO, de modo que a anulação advinda pela supressão legislativa **não viesse a alterar o resultado do montante das receitas de capital, o que se caracteriza como VÍCIO LEGISLATIVO INSANÁVEL.**

Não bastasse a inobservância de ajuste no anexo, a Comissão de Justiça e Redação, está tomando atribuições típicas do Poder Executivo, violando a reserva da Administração Pública, pois, compete ao Poder Executivo o exercício de sua direção superior, a prática de atos de administração típica e ordinária, a edição de normas e a disciplina de sua organização e de seu funcionamento, imune a qualquer ingerência do Poder Legislativo, afrontando, outrossim, a harmonia entre os Poderes. Assim o fazendo, o Poder Legislativo intrometeu-se na organização e funcionamento da administração de esfera municipal.

Portanto, a inobservância das normas constitucionais de processo legislativo tem como consequência a inconstitucionalidade formal da emenda legislativa, pois violados os princípios da simetria, da harmonia e independência entre os Poderes.

Bem da verdade que caso a Câmara tenha dúvidas sobre o destino do alto valor que ingressa nos cofres público, pode (e deve) exercer o controle externo, acompanhando as

atividades financeiras e orçamentárias do município, nos termos do §1º, do Art. 48 da Lei Orgânica.

Valendo-nos do administrativista, Hely Lopes Meirelles, existe o reconhecimento que o poder de emenda, por parte de parlamentares, é possível desde que não interfira na organização administrativa do Executivo.

Portanto, o texto da Emenda Supressiva nº 35/2023, de autoria da Comissão de Justiça e Redação, merece ser vetada, por três razões:

1ª) Porque é contrária ao interesse público municipal;

2ª) Porque apresenta vícios constitucionais insanáveis, face a sua interferência na organização administrativa do Executivo;

3º) Porque apresenta vício insanável no que se refere a não alteração de anexo correspondente ao equilíbrio do valor da estimativa total das receitas e despesas correntes e de capital;

Assim, não pode ser admitida e/ou sancionada pelos motivos e fundamentos aduzidos, devido a sua inconstitucionalidade e ilegalidade.

Se não bastasse o ponto acima, vale destacar ainda que houve Emenda Supressiva relativa a uma única e discriminada rubrica/classificação orçamentária de Despesa fixada no Anexo do projeto original, que versava sobre Infraestrutura Urbana, deixando-o com lacuna contábil e financeira, ainda que mantendo a projeção de Receitas no exato montante da proposta primitiva, culminando em redução de Despesa face à Receita no programa/planejamento orçamentário para o exercício de 2024, pois, sem observar as regras da contabilidade e das finanças públicas.

O Manual de elaboração da LOA do TCE/SP (Edição 2009) salienta que a programação orçamentária da Despesa Pública deve contemplar aspectos institucionais, aspectos relativos a funções e subfunções de governo, aspectos programáticos (instrumentos de organização e de programação) e aspectos de natureza econômica.

Nos mesmos moldes em relação à Receita Pública, também para a Despesa Pública, com vistas à apropriação de valor, deverá ser considerado o último nível de classificação econômica da despesa (elemento ou subelemento econômico), uma vez que a expressão monetária do gasto a ser realizado recai nesse nível de discriminação (rubrica). Sendo os níveis que o antecedem, então, níveis consolidadores.

O artigo 15, da Lei 4320, de 17 de março de 1964, o qual se transcreve, determina o seguinte:

"Na Lei do Orçamento a discriminação da despesa far-se-á, no mínimo, por elementos."

O §1º do artigo 15, acima referido, esclarece: *"Entende-se por elementos o desdobramento da despesa com pessoal, material, serviços, obras e outros meios de que se serve a administração pública para consecução de seus fins"* .

Por isso, a Programação a ser estabelecida, em relação à Classificação Econômica da Despesa Pública, deverá chegar, no mínimo, até esse nível de discriminação, ou seja, no nível de elemento econômico.

Considerar que a modalidade da aplicação será o nível mínimo exigido para discriminar a despesa pública, quanto à sua natureza, apresenta aspectos sobre os quais vale a pena ponderar.

Exemplificando:
Código: 3.3.90.30.00
1º nível = 3 - Despesas Correntes (Categoria Econômica)
2º nível = 3 - Outras Despesas Correntes (Grupo Natureza de Despesa)
3º nível = 90 - Aplicações Diretas (Modalidade de Aplicação)
4º nível = 30 - Material de Consumo (Elemento Econômico da Despesa)
5º nível = 00 – nível a ser classificado (Subelemento Econômico da Despesa)

Ao determinar que o "Subelemento Econômico da Despesa" será o nível mínimo exigido para discriminar a Despesa Pública na LOA, o Manual do TCE/SP, além de estar em sintonia com o MCASP – Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, está em plena e literal consonância com o que estabelece o § 1º do artigo 1º da Lei Complementar nº 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal, o qual se transcreve:

"A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar."

De acordo com o Manual da LOA do TCE/SP, para a remessa de informações ao Audesp, é necessário um sistema de código único e sequencial, permanente e independente do ciclo orçamentário, para cada uma das estruturas definidas no Orçamento do município, órgão e unidade orçamentária, que é gerenciado pelo TCE/SP e deve ser usado nos documentos de prestação de contas.

Ora, se há discriminação por elemento de despesa ou econômico, já que essa é a condição para que haja consolidação, não se vê razão, a não ser a de resultar em falta de transparência da programação ou planejamento por haver lacunas, tendo em vista a

inobservância à mínima Classificação Econômica, a qual deve ser apresentada no nível de Elemento de Despesa segundo, aliás, expressamente preconiza a Lei nº 4320, de 17 de março de 1964, conforme salientado anteriormente. Isso inclusive porque o Orçamento Público – LOA constitui um instrumento diretor de curto prazo (programação por exercício financeiro) destinado a produzir resultados previamente delineados, voltados ao contínuo aperfeiçoamento dos serviços prestados por demanda legal.

Nesse sentido, a Programação consubstanciada por essa regra para a Peça de Planejamento (leia-se: LOA) corresponde a um Planejamento de nível operacional, ou seja, minucioso e detalhado, para o qual a normativa sobredita exige um grau elevado de detalhamento da programação, resultando em planejamento e transparência, manifestando clareza orçamentária.

Em seguida, conforme orientam o TCE/SP e o MCASP, no contexto de elaboração da Programação Orçamentária da Despesa Pública, a LOA deverá contemplar os programas finalísticos em conformidade com os já conceituados nos Plano Plurianual (PPA) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

O artigo 2º da LDO municipal vigente (Lei nº 1.108, de 29 de junho de 2023), estabelece que:

> *"As metas e prioridades da Administração Pública de Igarapava, para o exercício de 2024, respeitadas as disposições constitucionais e legais, em consonância com o PPA 2022-2025, são aquelas especificadas no Anexo de Metas e Prioridades, integrantes desta Lei, as quais terão precedência na alocação de recursos na Lei Orçamentária de 2024 e na sua execução".*

E o artigo 34 da sobredita LDO estabelece que:

"As obras em andamento e a conservação do patrimônio público terão prioridade na alocação de recursos orçamentários em relação a projetos novos, salvo projetos programados com recursos de transferências voluntárias e operações de crédito.".

Nota-se que o PPA e a LDO vigentes fixam que a infraestrutura municipal, dentro da classificação orçamentária do Patrimônio Público, esteja fixada em lei (LOA) com prioridade, dentro das metas para exercício a que se refere.

Entretanto, houve suprimido por Emenda legislativa, do Anexo da LOA, o subelemento (classificação econômica mínima) "Infraestrutura Urbana", deixando a proposta orçamentária lacunar, a despeito do que determinada a LDO, e inclusive o que disciplina a Lei nº 4.320/64, veja-se:

"Art. 2º. A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos aos princípios de unidade, universalidade e anualidade.".

"Art. 4º. A Lei de Orçamento compreenderá todas as despesas próprias dos órgãos do Governo e da administração centralizada, ou que, por intermédio deles se devam realizar, observado o disposto no artigo 2º.".

"Art. 6º. Todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções."

Soma-se a isso que zelar pelo patrimônio público é exigência da Carta Magna:

"Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;".

DA USURPAÇÃO A CONFIGURAÇÃO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

O Poder Legislativo procede supressões e modificações ao texto de lei orçamentária nos moldes da emenda nº 34/2023, por analogia, estaria editando uma nova lei, uma vez que, as modificações procedidas, dão a nova redação, status de nova lei, usurpando assim, do executivo sua competência privativa, que lhe é outorgada não apenas pela Lei Orgânica, mas também, pela Constituição Federal e Estadual.

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. (STF, Pleno, ADI n". I.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.*)*.

Destacamos que nem mesmo uma suposta promulgação e sanção do Projeto o tornaria eficaz, posto que vício como o que se apresenta macula o dispositivo em sua origem:

> ***A sanção do projeto de lei não convalida o vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa. A ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo. mediante sanção do projeto de lei. ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada. não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade. Insubsistência da Súmula n. 5/STF. Doutrina. Precedentes. (ADI 2.867, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 3-12-03, DJ de 9-2-07). No mesmo sentido: ADI 2.113, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 4-3-09, Plenário, DJE de 21-8-09; ADI 1.963-MC, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 18-3-99, DJ de 7-5-99; ADI 1.070, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 29-3-01, Plenário, DJ de 25-5-01.***

O Poder Legislativo procede supressões e modificações ao texto de lei orçamentária nos moldes da emenda nº 34/2023, por analogia, estaria editando uma nova lei, uma vez que, as modificações procedidas, dão a nova redação, status de nova lei, usurpando assim, do executivo sua competência privativa, que lhe é outorgada não apenas pela Lei Orgânica, mas também, pela Constituição Federal e Estadual.

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. (STF, Pleno, ADI n". l.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.*).*

Destacamos que nem mesmo uma suposta promulgação e sanção do Projeto o tornaria eficaz, posto que vício como o que se apresenta macula o dispositivo em sua origem:

A sanção do projeto de lei não convalida o vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa. A ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo. mediante sanção do projeto de lei. ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada. não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade. Insubsistência da Súmula n. 5/STF. Doutrina. Precedentes. (ADI 2.867, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 3-12-03, DJ de 9-2-07). No mesmo sentido: ADI 2.113, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 4-3-09, Plenário, DJE de 21-8-09; ADI 1.963-MC, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 18-3-99, DJ de 7-5-99; ADI 1.070, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 29-3-01, Plenário, DJ de 25-5-01.

O veto total à supressão realizada na emenda em comento é o único remédio jurídico para sanar a patente ilegalidade ao projeto na forma como seguiu para autógrafo. Frise-se que eventual não acolhimento do veto, em tese implica em **improbidade administrativa**, pela Câmara Municipal e seus pares, por afronta aos princípios basilares da Administração Pública, nos termos da legislação vigente.

Dessa forma, configurando-se ato de improbidade administrativa, a conduta que viole qualquer princípio inerente à administração pública, portanto, proteger o interesse público contra atitudes atentatórias aos princípios basilares da administração.

A probidade faz parte da moralidade e da honestidade, bem como do estrito respeito ao bem comum. Sua falta corrói pilares essenciais de uma República Democrática. Aquele que atua com desonestidade, imoralidade, ou mesmo que almeja proveito próprio de locupletamento ilícito, em detrimento do interesse público, aproveitando-se assim de sua posição como agente público ou prestador de serviço, ou ainda terceiro, legalmente equiparado para fins de responsabilização incorre em conduta ímproba, socialmente reprovável.

Tal conduta em tese ímproba, com a utilização da emenda fere a independência e a harmonia entre os poderes, em contrassenso a teoria da separação dos poderes de Montesquieu adotado no sistema republicado brasileiro.

Nesse sentido, eventuais abusos do poder de emenda, como aqueles decorrentes da inobservância das balizas constitucionais estabelecidas na legislação vigente, resultam em prejuízo na organização do Município e no exercício de suas funções e serviços públicos, comprometendo o patrimônio público e social do município, e podem caracterizar ato de improbidade administrativa, na forma preconizada pelo art. 1º §5º c/c art. 10, XI, ambos da LIA.

CONCLUSÃO.

Por todo o exposto, à vista das razões acima elencadas, apresento, respeitosamente, na forma do Inc. IV, do art. 61 da Lei Orgânica Municipal, VETO TOTAL ao texto da Emendas substitutiva nº 34 e supressiva nº 35/2023, ambas ao Projeto de Lei nº 040/2023.

Espera o Executivo Municipal, o acatamento do veto, por apresentar inconstitucionalidades formais, bem como por razões de interesse público.

Atenciosamente.

Igarapava/SP, 03 de janeiro de 2024.

JOSÉ RICARDO RODRIGUES MATTAR
PREFEITO MUNICIPAL DE IGARAPAVA

A SUA EXCELÊNCIA,
SR.* CARLOS ROBERTO *RODRIGUES LIMA.
PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES.