



# Prefeitura Municipal de Domingos Martins

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Rua Bernardino Monteiro, 22 – Centro – Domingos Martins – Espírito Santo

CEP 29260-000 – Fone: (27) 3268-1344 / 1239

[www.domingosmartins.es.gov.br](http://www.domingosmartins.es.gov.br)

[comunicacao@domingosmartins.es.gov.br](mailto:comunicacao@domingosmartins.es.gov.br) - [gabinete@domingosmartins.es.gov.br](mailto:gabinete@domingosmartins.es.gov.br)

## MENSAGEM DE VETO PARCIAL

### MENSAGEM N° 050, de 11 de dezembro de 2015.

Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Domingos Martins,

Cumpro o dever de levar ao conhecimento de Vossa Excelência, para os devidos fins que; nos termos do art. 43, parágrafo 1º da Lei Orgânica do Município de Domingos Martins; oponho voto parcial ao PL nº 46/2015, aprovado por essa nobre Casa de Leis, conforme Autógrafo nº 58/2015, visto ser o mesmo inconstitucional.

## RAZÕES DO VETO

O Projeto de Lei nº 46/2015, **"Estima a receita e Fixa Despesa do Município de Domingos Martins para o Exercício Financeiro de 2016"**.

Insta salientar que ao analisar os termos do projeto aprovado em relação ao texto encaminhado pelo Executivo, verifica-se que o Art. 5º recebeu emenda aditiva incorporando o inciso VIII com a seguinte redação: **"Criar-se-á um fundo prudencial de no mínimo 0,5% do total do orçamento, visando a revisão anual dos vencimentos do funcionalismo determinado pela Constituição Federal, a serem anulados nas funções 04, 15 e 16, descritos no art 3º previsto nesta lei."**

Verifica-se que a redação do inciso VIII, acrescido ao Art. 5º do PL nº 46/2015, **altera substancialmente o planejamento orçamentário/financeiro e provoca aumento de despesa**, a ser gerido e suportado pelo Poder Executivo. Desta forma, temos que, há inconstitucionalidade na proposição em comento, na medida em que há ofensa ao art. 2º da Constituição Federal, bem como as disposições à espécie na Lei Orgânica do Município.

Invocando a necessidade máxima de respeito ao princípio da Separação dos Poderes, torna-se fundamental o cumprimento das regras de competência para iniciativa de leis privativas, definidas pela Lei Orgânica Municipal, sob pena de ser comprometida a existência da harmonia da separação dos poderes.

A Lei Orgânica, ao ser aprovada, reservou à competência privativa do Chefe do Poder Executivo algumas matérias por serem estas fundamentalmente relacionadas aos critérios de oportunidade e conveniência inerentes ao Executivo Municipal.

A propósito, extrai-se da lição de José Afonso da Silva:

"A divisão de poderes fundamenta-se, pois, em dois elementos: a) especialização funcional, significando que cada órgão é especializado no exercício de uma função; assim às assembleias (Congresso, Câmaras, Parlamento) se atribui a função legislativa, ao Executivo, a função executiva, ao Judiciário, a função jurisdicional; b) independência orgânica significando que além da especialização funcional é necessário que cada órgão seja efetivamente independente dos outros, o que postula ausência de meios de subordinação. (...) Por sua vez a independência dos poderes significa: a) que a investidura e a permanência das pessoas



# Prefeitura Municipal de Domingos Martins

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Rua Bernardino Monteiro, 22 – Centro – Domingos Martins – Espírito Santo

CEP 29260-000 – Fone: (27) 3268-1344 / 1239

[www.domingosmartins.es.gov.br](http://www.domingosmartins.es.gov.br)

[comunicacao@domingosmartins.es.gov.br](mailto:comunicacao@domingosmartins.es.gov.br) - [gabinete@domingosmartins.es.gov.br](mailto:gabinete@domingosmartins.es.gov.br)

num dos órgãos do governo não dependem da confiança nem da vontade dos outros; b) que no exercício das atribuições que lhes sejam próprias, não precisam os titulares consultar os outros nem necessitam de sua autorização; c) que, na organização dos respectivos serviços, cada um é livre, observadas apenas as disposições constitucionais e legais (...)" (Curso de Direito Constitucional Positivo, São Paulo, Malheiros, 1992, págs. 99-100).

Portanto, o inciso VIII, acrescido ao Art. 5º do PL nº 46/2015, de autoria cameral, manifesta vício de iniciativa ao alterar o planejamento e criar despesas para o Executivo. Pelo fundamento constitucional, além da ingerência na organização da administração pública, a matéria em referência, implica em criação e aumento de despesas, colocando como responsabilidade da Administração a obrigação de prover recursos financeiros para lastrear a criação de um "**fundo prudencial**".

Por disposição do § 1º do Art. 1º da LRF:

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 segurança social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (GN)

Na mesma esteira o parágrafo único do artigo 41 da Lei Orgânica infere que "**Não será admitido aumento da despesa nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, nem nos de competência exclusiva da Mesa da Câmara Municipal, ressalvadas as hipóteses previstas nos §§ 2º e 3º do artigo 130**".

Não poderia desta forma, a Câmara aprovar Emenda Aditiva que altera o planejamento e aumenta a despesa da Administração Pública, por ser esta competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, e a usurpação da iniciativa configurada, não caracteriza outro, senão vício de iniciativa.

Ademais, a adição do inciso VIII ao Art. 5º do PL nº 46/2015, em análise, não observou o que determina a CF/88 em seu art. 37, II: **A Administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)**

Sob esse prisma, divisa-se como solução à espécie a declaração de inconstitucionalidade a luz dos ensinamentos do professor Hely Lopes Meirelles:

(...) se a Câmara, desatendendo à privatividade do Executivo para esses projetos, votar e aprovar leis sobre tais matérias caberá ao prefeito vetá-las, por inconstitucionais. Sancionadas e promulgadas que sejam, nem por isso se nos afigura que convalesçam do vício



# Prefeitura Municipal de Domingos Martins

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Rua Bernardino Monteiro, 22 – Centro – Domingos Martins – Espírito Santo

CEP 29260-000 – Fone: (27) 3268-1344 / 1239

[www.domingosmartins.es.gov.br](http://www.domingosmartins.es.gov.br)

[comunicacao@domingosmartins.es.gov.br](mailto:comunicacao@domingosmartins.es.gov.br) - [gabinete@domingosmartins.es.gov.br](mailto:gabinete@domingosmartins.es.gov.br)

inicial, porque o Executivo não pode renunciar prerrogativas institucionais, inerentes às suas funções, como não pode delegá-las ou aquiescer que o Legislativo as exerce. (**Direito Municipal Brasileiro**, 16ª. ed., São Paulo: Malheiros, 2008, p. 748).

Assim, temos que a emenda aprovada por esta Casa Legislativa revela-se como inconstitucional, contrariando de maneira frontal os mais primários princípios que regem nosso ordenamento jurídico.

O **gestor é o planejador**; que estuda e estabelece diretrizes e metas que deverão orientar a ação governamental, por meio de um plano geral de governo, programas globais, setoriais e regionais de duração plurianual, de orçamento-programa anual e de programação financeira de desembolso; de suas ações prestativas, restritivas ou intervencionistas, então não há como se conceber que sejam simplesmente ignorados o planejamento e seus resultados com emendas de qualquer natureza, sem a anuência expressa do seu idealizador.

Com relação ao incremento das despesas, Hely Lopes Meirelles trás o seguinte ensinamento:

(...) *Nessa conformidade, pode o Legislativo apresentar emendas supressivas e restritivas, não lhe sendo permitido, porém, oferecer emendas ampliativas, que importem em aumento da despesa prevista, ressalvadas as emendas aos projetos que dispõem sobre matéria 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** (grifo nosso). Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

Na mesma linha de raciocínio encontramos as decisões já proferidas pelo egrégio **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS**. Confira-se:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. EMENDA DO LEGISLATIVO. Aumento de despesas sem previsão de receita. Ofensa à lei de Responsabilidade Fiscal. Ofensa ao princípio da separação dos poderes. Representação acolhida.** (ADI N° 1.0000.07.453432-2/000 - COMARCA DE ITAÚNA - REQUERENTE(S): PREFEITO MUN ITAUNA - REQUERIDO(A)(S): PRESID CÂMARA MUN ITAUNA - RELATOR: EXMO. SR. DES. RONEY OLIVEIRA).

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal. Piedade do Caratinga. Emenda ao Estatuto do Magistério e Plano de Cargos e Salários do Município. Promulgação pelo Legislativo.**



# Prefeitura Municipal de Domingos Martins

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Rua Bernardino Monteiro, 22 – Centro – Domingos Martins – Espírito Santo

CEP 29260-000 – Fone: (27) 3268-1344 / 1239

[www.domingosmartins.es.gov.br](http://www.domingosmartins.es.gov.br)

[comunicacao@domingosmartins.es.gov.br](mailto:comunicacao@domingosmartins.es.gov.br) - [gabinete@domingosmartins.es.gov.br](mailto:gabinete@domingosmartins.es.gov.br)

**Matéria de iniciativa privativa do Executivo. Aumento de despesa. Representação acolhida. Inconstitucionalidade declarada.** (ADI Nº 1.0000.08.469303-5/000 - COMARCA DE CARATINGA - REQUERENTE(S): PREFEITO MUN PIEDADE CARATINGA - REQUERIDO(A)(S): CÂMARA MUN PIEDADE CARATINGA - RELATOR: EXMO. SR. DES. HERCULANO RODRIGUES).

**CONSTITUCIONAL - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL - CONCESSÃO DO DIREITO DE PROMOÇÃO A SERVIDORES ESTABILIZADOS - VÍCIO DE INICIATIVA - AUMENTO DE DESPESA ORÇAMENTÁRIA - PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO - INTELIGÊNCIA DOS ARTS. 66, III, 'B' E 'H' E 173 AMBOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS.** Demonstradas as alegadas violências ao texto da Constituição Estadual, é de rigor a procedência da representação de declaração de inconstitucionalidade de Lei Municipal. **Padece de vício de inconstitucionalidade dispositivo resultante de emenda de Lei Complementar Municipal, de iniciativa da Câmara Municipal, que estende aos servidores estabilizados o direito à promoção, com consequente aumento de despesas, tendo em vista a configuração flagrante de usurpação da competência que é privativa do Executivo.** (ADI Nº 1.0000.07.463241-5/000 - COMARCA DE ARAGUARI - REQUERENTE(S): PREFEITO MUN ARAGUARI - REQUERIDO(A)(S): CÂMARA MUN ARAGUARI - RELATOR: EXMO. SR. DES. BRANDÃO TEIXEIRA).

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA DO LEGISLATIVO - EMENDAS DO LEGISLATIVO QUE AUMENTAM A DESPESA DO EXECUTIVO - INCONSTITUCIONALIDADE - DECLARAÇÃO DA INCONSTITUCIONALIDADE APENAS DAS EMENDAS - NÃO CABIMENTO.** - Não se tem como declarar a inconstitucionalidade de emendas, apenas, mas tão-somente do texto de lei. - **É inconstitucional dispositivo legal resultante de lei da iniciativa privativa do Poder Executivo que, emendada pela Edilidade, passou a prever aumento de despesa para a Administração.** Processo n.º00015585-12.2..010.8.13.0000 - Relator: José Antônio Baía Borges - Julgamento: 12/01/2.011 - Publicação: 01/04/2.011.

**LEI MUNICIPAL - CONSTITUCIONALIDADE - FÉRIAS-PRÊMIO - EXTENSÃO DO BENEFÍCIO A SERVIDORES CELETISTAS - AUMENTO DE DESPESA - INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO - VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 61, §1º, II, 'A' E 'C', E 63, I E II, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, E AO ARTIGO 66, III, 'B' E 'C', DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS.** - **É inconstitucional emenda incluída por**



# Prefeitura Municipal de Domingos Martins

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Rua Bernardino Monteiro, 22 – Centro – Domingos Martins – Espírito Santo

CEP 29260-000 – Fone: (27) 3268-1344 / 1239

[www.domingosmartins.es.gov.br](http://www.domingosmartins.es.gov.br)

comunicacao@domingosmartins.es.gov.br - gabinete@domingosmartins.es.gov.br

**vereadores em lei de iniciativa do Chefe do Executivo e que gera aumento de despesa para a Administração.** Processo n.º 1.0024.08.270971-8/002(1) – Relator: Wander Marotta – Julgamento: 25/08/2.010 – Publicação: 24/09/2.010.

**Ação Direta de Inconstitucionalidade. Iniciativa Privativa do Chefe do Poder Executivo. Emenda do Legislativo. Aumento de despesas sem previsão de receita. Ofensa à Lei de Responsabilidade Fiscal. Ofensa ao princípio da separação dos poderes. Representação acolhida.** Processo n.º 1.0000.07.45432-2/000 (1) – Relator: Roney Oliveira – Julgamento: 13/08/2.008 – Publicação: 10/10/2.008.

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO - EMENDA PARLAMENTAR - INGERÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL COM AUMENTO DE DESPESA NÃO PREVISTA - INCONSTITUCIONALIDADE - REPRESENTAÇÃO PROCEDENTE. - É inconstitucional dispositivo de lei decorrente de emenda da Câmara de Vereadores a projeto de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo que importa em ingerência da Edilidade na administração municipal e em um aumento de despesa não prevista no orçamento.** Processo n.º 1.0000.09.507816-8/000(1) – Relator: José Antônio Baía Borges – Julgamento: 10/11/2.010 – Publicação: 14/01/2.011.

E para arrematar, corroborando as razões expendidas, colaciona-se decisão do egrégio **SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**: (...) *as matérias reservadas à iniciativa do Poder Executivo somente podem ser objeto de emenda na hipótese de não representarem aumento de despesas. Parâmetro de observância cogente pelos Estados da Federação, à luz do princípio da simetria.* (ADI1304 / SC; Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA; julg. 11/03/2004; Tribunal Pleno; pub. DJ 16-04-2004, PP-00052).

Ante as justificativas apresentadas; não resta dúvida quanto à inconstitucionalidade do inciso VIII acrescido ao Art. 5º do PL nº 46/2015; impugno o referido inciso e devolvo a matéria para o reexame dos membros desta Augusta Casa de Leis, reiterando a Vossa Excelência e aos dignos pares, protestos de estima e consideração.

Domingos Martins - ES, 11 de dezembro de 2015.

LUIZ CARLOS PREZOTI ROCHA  
Prefeito