



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



Parecer Jurídico nº 202/2024.

Assunto: Veto 04/2024 – VETO PARCIAL ao **Projeto de Lei nº 63/2024** que “Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias relativas ao exercício de 2025.”.

Autoria: Exma. Sra. Prefeita Lucimara Rossi de Godoy.

**Ao Departamento Legislativo e de Expediente,
Ilma. Diretora Sra. Bruna Geratto Borges**

Trata-se de parecer jurídico relativo ao **veto parcial** ao Projeto de Lei nº 63, de 2024, precipuamente a emenda modificativa nº 1, de autoria do Poder Legislativo, conforme Autógrafo nº 66, de 2024, que “Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias relativas ao exercício de 2025.”.

Para tanto, nas razões do veto a Exma. Sra. Prefeita argumenta, em síntese, que “...a emenda proposta afeta o planejamento orçamentário, além disso, ela extrapola o poder de emendar dos parlamentares e viola as normas financeiras vigentes...”, mais especificamente o art. 33, “a” da Lei Federal nº 4.320/64.

Assim sendo passamos a tecer nossas considerações.

Ressalta-se que a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, sendo meramente opinativo¹ não fundamentando decisão proferida pelas comissões e/ou nobres vereadores.

¹ Nesse sentido é o entendimento do C. Supremo Tribunal Federal: “O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Nessa quadra, a competência legal da Edilidade para apreciação do veto consta do artigo 27, do Regimento Interno e do art. 54, da Lei Orgânica em simetria com a Constituição Federal.

Trata-se de participação do Poder Executivo na construção da lei, em respeito ao sistema de freios e contrapesos consagrado na sistemática constitucional, sendo que a deliberação executiva pode resultar tanto no assentimento ou sanção quanto na recusa ou o veto.

A sanção transforma em lei o projeto aprovado pelo Legislativo, podendo ocorrer de modo expreso ou tácito (art. 53, da LOM). A sanção é expressa quando o Executivo manifesta sua concordância, de modo formal, no prazo de 15 (quinze) dias úteis contados do recebimento da proposição aprovada pelo Legislativo (art. 53, I, da LOM). Por outro lado, na sanção tácita o prazo flui *in albis*, portanto sem manifestação de discordância (art. 53, II, da LOM).

Art. 53. O projeto aprovado na forma regimental será, no prazo de dez dias úteis, enviado ao Prefeito que adotará uma das decisões seguintes:

I - sancionar e promulgar no prazo de quinze dias úteis;

II - deixar decorrer o prazo, importando o seu silêncio em sanção, sendo obrigatória, dentro de dez dias, a sua promulgação pelo Presidente da Câmara;

III - vetar total ou parcialmente.

Como é sabido o Executivo pode manifestar recusa ao autógrafo impedindo, dessa forma, sua transformação em lei, manifestando-se através do veto (art. 53, III, LOM), que pode ser total ou parcial, conforme atinja total ou parcialmente o texto aprovado, nos termos do artigo 54 da Lei Orgânica, *in verbis*:

*Art. 54. O Prefeito, entendendo ser o projeto, no todo ou em parte, **inconstitucional ou contrário ao interesse público**, vetá-*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

lo-á total ou parcialmente, **em quinze dias úteis, contados da data do recebimento**, comunicando dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente da Câmara, o motivo do veto.

§ 1º. O veto deverá ser justificado e, quando parcial, abrangerá o texto integral de artigo, parágrafo, inciso, alínea ou item.

§ 2º. O Prefeito, sancionando e promulgando a matéria não vetada, deverá encaminhá-la para publicação.

§ 3º. A Câmara deliberará sobre a matéria vetada, em um **único turno de discussão e votação, no prazo de trinta dias de seu recebimento**, considerando-se aprovada quando obtiver o voto favorável da **maioria absoluta** de seus membros. (Em. 05/01)

§ 4º. Esgotado, sem deliberação, o prazo estabelecido no parágrafo anterior, o veto será incluído na Ordem do Dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final.

§ 5º. Se o veto for rejeitado, o projeto será enviado ao Prefeito, para que promulgue a lei em quarenta e oito horas, caso contrário, deverá fazê-lo o Presidente da Câmara em igual prazo.

§ 6º. A manutenção do veto não restaura matéria suprimida ou modificada pela Câmara.

Na hipótese em apreço, o veto se afigura tempestivo eis que o autógrafo foi enviado em 28/06/2024 e o veto ocorreu em 18/07/2024.

Ainda, o veto pode ter por fundamento a inconstitucionalidade da proposição (veto jurídico) ou sua contrariedade ao interesse público (veto político).

In casu, trata-se de veto parcial da Emenda 01 por suposta inconstitucionalidade e ilegalidade, eis a referida emenda estaria propondo a anulação de despesas correntes (custeio), o que é proibido pelo art. 33, "a" da Lei Federal nº 4.320/1964, consoante se extrai das razões do veto.

Ao analisarmos as razões apresentadas, com todo respeito à Exma. Sra. Prefeita, ousamos divergir da alegada inconstitucionalidade, eis que não restou demonstrada qualquer violação ao disposto no art. 166, § 3º da Constituição Federal



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

ou mesmo ao art. 153, § 1º da Lei Orgânica Municipal de Valinhos citados, porquanto tais dispositivos se referem à emenda em projeto de lei do orçamento anual e não a projeto de lei de diretrizes orçamentárias, como no caso em questão, in verbis:

- **Constituição Federal**

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;

II - 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 Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

- **Lei Orgânica Municipal de Valinhos**

Art. 153. 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 Câmara Municipal.

*§ 1º **As emendas ao projeto de lei do orçamento anual** ou aos projetos que o modifiquem serão admitidas desde que:*

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, aceitos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotação para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

III - sejam relacionadas:

a) com correção de erros ou omissões;

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

No concernente às emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias a Constituição Federal estabelece:

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.

(...)

§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

(...)

No mesmo sentido a Lei Orgânica do Município de Valinhos:

Art. 153. 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 Câmara Municipal.

(...)

§ 2º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

(...)

Neste particular, s.m.j, observamos que a emenda alterou custos estimados de programas que já se encontram na lei que veicula o Plano Plurianual (LM nº 6.204/2021), restando atendido o comando constitucional.

Nessa linha, colacionamos decisão da Suprema Corte referente à prerrogativa institucional do Legislativo de apresentar emendas aos projetos de leis, bem como esclarece as limitações constitucionais em relação aos projetos orçamentários:

“o poder de emendar projetos de lei, que se reveste de natureza eminentemente constitucional, qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa. Essa prerrogativa institucional, precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis (TTJ 36/382, 385 – RTJ 37/113 – RDA 102/61), pode ser



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

legitimamente exercida pelos membros do Legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa (ADI 865/MA, rel. min. Celso de Mello), desde que, respeitadas as limitações restabelecidas na Constituição da República, as emendas parlamentares (a) não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei, (b) guardem afinidade lógica (relação de pertinência) com a propositura original e (c) tratando-se de projetos orçamentários (CF, art. 165, I, II e III), observem as restrições fixadas no art. 166, §§ 3º e 4º, da Carta Política (...).” (grifamos)

Vejamos algumas decisões do E. Tribunal de Justiça de São Paulo acerca do tema:

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. - EMENDA PARLAMENTAR QUE ALTEROU PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA CONSIGNAR AUMENTO DE DOTAÇÃO DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS DESTINADAS À DETERMINADAS SECRETARIAS MUNICIPAIS SEM INDICAR A FONTE DE CUSTEIO - ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA - POSSIBILIDADE DE SUBMISSÃO DAS NORMAS ORÇAMENTÁRIAS AO CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE – VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDO - AÇÃO PROCEDENTE.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2225368-61.2021.8.26.0000; Relator (a): Moreira Viegas; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 16/02/2022; Data de Registro: 17/02/2022)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – § 3º DO ART. 5º DA LEI Nº 2.161/2021, INCLUÍDO PELA EMENDA PARLAMENTAR Nº 37/2021, E PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 8º DA LEI Nº 2.162/2021, INCLUÍDO PELA EMENDA PARLAMENTAR Nº 29/2021 – LEIS Nº 2.161/2021 E Nº 2.162/2021 QUE DISPÕEM, RESPECTIVAMENTE, SOBRE O PLANO PLURIANUAL DO MUNICÍPIO DE JUQUITIBA PARA O PERÍODO DE 2022 A 2025 E SOBRE A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS DO MUNICÍPIO DE JUQUITIBA PARA O EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2022 – EMENDAS PARLAMENTARES Nº 37/2021 E Nº 29/2021 QUE REPRODUZEM, NO ÂMBITO MUNICIPAL, NORMA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL SOBRE ORÇAMENTO IMPOSITIVO – EXERCÍCIO LEGÍTIMO DO PODER DE AUTO-ORGANIZAÇÃO MUNICIPAL – INOCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO ENTRE OS PODERES E DA



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

RESERVA DE INICIATIVA LEGISLATIVA OUTORGADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – NECESSIDADE, PORÉM, DE CONFERIR AO § 3º DO ART. 5º DA LEI Nº 2.161/2021, INCLUÍDO PELA EMENDA PARLAMENTAR Nº 37/2021, E AO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 8º DA LEI Nº 2.162/2021, INCLUÍDO PELA EMENDA PARLAMENTAR Nº 29/2021, INTERPRETAÇÃO CONFORME O ART. 166, §§ 9º, 10 E 11 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E ART. 175, §§ 6º, 7º E 8º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL PARA QUE METADE DO PERCENTUAL DE 1,2% A SER RESERVADO PARA CONTEMPLAR EMENDAS LEGISLATIVAS E SUAS EXECUÇÕES ORÇAMENTÁRIAS SEJA DESTINADO A AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE, NÃO PODENDO SER UTILIZADO PARA PAGAMENTO DE PESSOAL OU ENCARGOS SOCIAIS – **EMENDAS PARLAMENTARES nº 05/2021 – ALTERAÇÃO DOS ANEXOS DO PLANO PLURIANUAL DO MUNICÍPIO DE JUQUITIBA PARA O PERÍODO DE 2022 A 2025 E DA PRÉVIA DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS DO MUNICÍPIO DE JUQUITIBA PARA O EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2022 – DESTINAÇÃO DE VALORES AO CONVÊNIO CMDPD-CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA, MAS SEM INDICAÇÃO PRECISA DAS DESPESAS ANULADAS – VIOLAÇÃO DO ART. 166, § 3º, INCISOS I E II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E DOS ARTS. 175, § 1º, ITENS 1 E 2, E 144 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – EMENDA PARLAMENTAR Nº 36/2021 AO PLANO PLURIANUAL DO MUNICÍPIO DE JUQUITIBA PARA O PERÍODO DE 2022 A 2025 E EMENDA PARLAMENTAR Nº 28/2021 À LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS DO MUNICÍPIO DE JUQUITIBA PARA O EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2022 – EDIÇÃO PARA EXCLUSÃO DE FONTE, OU SEJA, ANULAÇÃO DE DESPESAS, MAS TAMBÉM SEM INDICAÇÃO PRECISA DAS DESPESAS ANULADAS E DO DESTINO DE TAIS DESPESAS – VIOLAÇÃO DO ART. 166, § 3º, INCISOS I E II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E DOS ARTS. 175, § 1º, ITENS 1 E 2, E 144 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE, CONFIRMADA NESSA EXTENSÃO A LIMINAR.**

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2278376-50.2021.8.26.0000; Relator (a): Matheus Fontes; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 24/08/2022; Data de Registro: 25/08/2022)

Destarte, não vislumbramos nas razões de veto a demonstração de qualquer violação aos limites constitucionais ao poder de emenda.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Do mesmo modo, cumpre ressaltar que o dispositivo da Lei Federal nº 4.320/1964, citado nas razões de veto refere-se a alterações do projeto da Lei de Orçamento (LOA) e não a projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), *in verbis*:

Art. 33. Não se admitirão emendas ao projeto de Lei de Orçamento que visem a:

- a) alterar a dotação solicitada para despesa de custeio, salvo quando provada, nesse ponto, a inexatidão da proposta;*
- b) conceder dotação para o início de obra cujo projeto não esteja aprovado pelos órgãos competentes;*
- c) conceder dotação para instalação ou funcionamento de serviço que não esteja anteriormente criado;*
- d) conceder dotação superior aos quantitativos previamente fixados em resolução do Poder Legislativo para concessão de auxílios e subvenções.*

Por fim, com todo respeito, cabe observar que a manifestação da Secretaria da Fazenda (fls. 08/11) limita-se a apontar supostos impedimentos de ordem técnica.

Ante todo o exposto, s.m.j., quanto à alegada inconstitucionalidade e ilegalidade pedimos vênia para divergir dos argumentos apresentados. Sobre o mérito a análise compete soberanamente ao Plenário, nos termos do art. 54, §3º, da Lei Orgânica do Município de Valinhos.

É o parecer, a superior consideração.

Procuradoria, 08 de agosto de 2024.

Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora - OAB/SP 308.298
Assinado digitalmente