



# PREFEITURA MUNICIPAL DE CABO FRIO

Região dos Lagos - Estado do Rio de Janeiro

## GABINETE DA PREFEITA

Cabo Frio, 18 de dezembro de 2023.

### OFÍCIO/GAPRE - CM N° 379/2023

Ao  
Excelentíssimo Senhor  
Vereador **MIGUEL FORNACIARI ALENCAR**  
Presidente da Câmara Municipal de Cabo Frio  
Cabo Frio – RJ.

**Senhor Presidente,**

Tenho a honra de restituir a Vossa Excelência o original do Autógrafo do Projeto de Lei de autoria do Poder Executivo encaminhado a essa Casa por intermédio da Mensagem n° 35/2023, que “*Estima a Receita e Fixa a Despesa do Município de Cabo Frio, para o exercício financeiro de 2024*” com a Emenda Modificativa n° 5, de 14 de dezembro de 2023, comunicando que, na forma do §1° do art. 46 da Lei Orgânica Municipal, resolvi **vetar parcialmente** o texto do referido projeto, pelas razões a seguir especificadas.

Valho-me do ensejo para reafirmar a V.Exa. e seus dignos Pares, minhas demonstrações de elevado apreço.

Atenciosamente,

**MAGDALA FURTADO**

*Prefeita*

**Razões do veto parcial oposto à Emenda Modificativa nº 5, de 14 de dezembro de 2023 ao Projeto de Lei de autoria do Poder Executivo que “*Estima a Receita e Fixa a Despesa do Município de Cabo Frio, para o exercício financeiro de 2024*”.**

Não obstante os inegáveis méritos da iniciativa da Emenda Modificativa apresentadas ao Projeto de Lei que estima a receita e fixa a despesa do Município de Cabo Frio, para o exercício financeiro de 2024, não me foi possível conceder-lhe sanção integral, tendo em vista os motivos a seguir expostos.

Impende aduzir, que o **veto parcial** incide sobre o texto da **Emenda Modificativa nº 5, de 14 de dezembro de 2023**, de autoria dos Excelentíssimos Senhores Vereadores Miguel Alencar e Ruy Sérgio França de Oliveira.

Tal Emenda Modificativa objetiva suplementar os recursos da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança em R\$ 10.000.000,00, provenientes da anulação de dotações orçamentárias destinadas originalmente à Companhia de Serviços de Cabo Frio (COMSERCAF) e à Secretaria Municipal de Governo.

A questão, portanto, trafega pela sindicância da observância ou não dos limites do poder de emenda parlamentar.

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

O art. 41, da Lei Orgânica Municipal, tratando da competência legislativa, assim dispôs sobre as leis orçamentárias:

“Art. 41. São de **iniciativa exclusiva do Prefeito** os Projetos de Lei que:

I – disponham sobre o plano plurianual de investimentos, as diretrizes orçamentárias e o **orçamento anual**;

.....” (destaquei)

A Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015, introduziu no ordenamento constitucional brasileiro a figura do orçamento impositivo. O orçamento impositivo consiste na obrigatoriedade da execução da lei orçamentária, no que tange às programações incluídas ou acrescidas por meio de emenda individual. A execução orçamentária torna-se, portanto, um dever.

Com fundamento em tal emenda constitucional, foi introduzido o art. 141 na Lei Orgânica Municipal.

A partir desses dispositivos normativos, nota-se que, no âmbito desta Municipalidade, as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% da receita corrente líquida prevista no projeto, sendo que, no mínimo, a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

Cumprе sublinhar que, em razão da incompatibilidade lógica, não se aplica às emendas impositivas o requisito previsto no art. 166, §3º, inc. II, da Constituição Federal. Isso porque a previsão na Lei Orgânica do Município estabelecendo a necessidade de se destinar 1,2% da receita corrente líquida para custeio das emendas individuais já irrogou ao Poder Executivo Municipal a obrigatoriedade de se destacar, no orçamento, valor destinado às emendas individuais impositivas.

Assim, no decurso de sua tramitação legislativa, o Projeto de Lei que ***Estima a Receita e Fixa a Despesa do Município de Cabo Frio, para o Exercício Financeiro de 2024***, recebeu diversas emendas que foram apresentadas pelos Senhores Vereadores.

Foram aprovadas 18 emendas, destas 1 emenda foi assinalada como do tipo modificativa e outras 17 emendas assinaladas como impositiva.

Das 18 emendas, 17 emendas impositivas serão contempladas no orçamento anual. Sendo assim, o Veto recai apenas sobre a emenda modificativa, relacionada na parte inicial desse arrazoado.

Segundo o texto da Constituição Federal, há previsão para as Emendas Parlamentares aos projetos de Leis Orçamentárias, mas não de forma indiscriminada. Nesse sentido, os §§ 3º e 4º do art. 166 da Carta Magna, trazem algumas restrições para as emendas parlamentares:

"§ 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.

§ 4º - As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual". Do presente dispositivo, retiramos alguns requisitos a serem observados:

Do presente dispositivo, retiramos alguns requisitos a serem observados:

**I - compatibilidade das emendas com o Plano Plurianual:** previsto no art. 166 da Constituição Federal, este requisito prevê que a Lei Orçamentária deve estar em sintonia com o Plano Plurianual, e, por consequência, as emendas também devem guardar a mesma harmonia o que não conseguimos verificar com a emenda modificativa ora vetada;

**II – indicação dos recursos necessários à alteração orçamentária:** não é possível despesa a descoberto, sem a fonte de custeio.

**III - tratar apenas de correção de erros ou omissões, bem como dispositivos do texto do projeto de lei.**

Como se sabe, o modelo orçamentário brasileiro definido na Constituição Federal de 1988 do Brasil é composto pela tríade orçamentária: Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA.

Insta destacar, que o PPA, com vigência de quatro anos, tem como função estabelecer as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da Administração Pública. Cabe à LDO, anualmente, enunciar as políticas públicas e respectivas prioridades para o exercício seguinte. Já a LOA tem como principais objetivos estimar a receita e fixar a programação das despesas para o exercício financeiro. Assim, a LDO ao identificar no PPA as ações que receberão prioridade no exercício seguinte torna-se o elo entre o PPA, que funciona como um plano de médio-prazo do governo, e a LOA, que é o instrumento que viabiliza a execução do plano de trabalho do exercício a que se refere.

Desse modo, fica evidenciado que os instrumentos orçamentários devem guardar sintonia entre si, entretanto, não existe impedimento legal para que o Poder Executivo, detentor de competência exclusiva para a iniciativa de tais matérias, apresente no Projeto de Lei Orçamentário uma previsão orçamentária maior ou menor que a constante na Lei de Diretrizes Orçamentárias, observadas as metas e a ordem de prioridades previstas, em decorrência de alterações na estrutura organizacional ou na competência legal ou regimental de órgãos do Município; alterações conjunturais da economia nacional, estadual ou municipal, inclusive as decorrentes de mudança de legislação, com amparo no art. 12 da LCF nº 101/2000, transcrito a seguir:

## **Lei Complementar Federal nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal**

.....  
“Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.”

Convém ressaltar que esta Administração ao elaborar o Projeto de Lei Orçamentária para 2024, não só observou os Programas concebidos no Plano Plurianual e as Metas e Prioridades contidas na LDO para o período, como também na realização das estimativas da receita foram observadas as normas constantes do art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme anexos integrantes da matéria em questão, bem como a definição das despesas incluídas no orçamento encontra-se em total consonância com as exigências contidas na legislação pertinente, em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Sendo assim, a Emenda Modificativa apresentada por essa Câmara, importa em invalidar a iniciativa do Executivo em matéria orçamentária. Tal medida inusitada, além de violar os princípios da reserva legal e da razoabilidade, extrapola dos limites do poder de emendar. Implicam a administração da Cidade pelo Legislativo, como se estivesse no regime parlamentar.

Quem tem que quantificar os recursos necessários para a execução orçamentária em cada uma das Secretarias ou Divisões da Administração Pública é o Executivo, que tem a responsabilidade de governar o Município. Por isso a Constituição comete ao Executivo a iniciativa exclusiva em matéria de leis orçamentárias.

Isso é violentar, em bloco, os princípios da Administração Pública previstos na Carta Magna e desconhecer as normas para elaboração e controle do Orçamento, disciplinadas na Lei Federal nº 4.320/1964, recepcionados pela Constituição de 1988 e na Lei Complementar Federal nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para observância das imposições contidas nos artigos 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que estabelecem as condições necessárias para que se promova a criação e/ou expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, o Poder Executivo encaminha anualmente, anexo ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, o demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias.

Dessa forma, o Projeto de Lei Orçamentária de 2024, aprovado pela Câmara Municipal de Cabo Frio, deve considerar todas as estimativas de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado e as renúncias de receita aprovadas ou previstas para o exercício de 2024, o que não ocorreu no caso em tela.

Vale consignar, por derradeiro, que Constituição da República de 1988, em seu Título I, exprime os mandamentos nucleares do Estado Democrático Brasileiro, instituindo os princípios político-constitucionais, regentes da Federação nacional, constitutivo do

Estado Brasileiro, o Princípio da Harmonia e Independência entre os poderes inerentes ao Estado Democrático de Direito, se apresenta logo em seu art. 2º, a saber:

“Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

Este artigo exprime, a um só tempo, as funções dos órgãos que externaram a vitalidade do Estado - função legislativa, executiva e jurisdicional -, bem como, as áreas de atuação de cada poder, promovendo, assim, uma divisão entre os poderes constitutivos do Estado de Direito, utilizado como paradigma pelo Estado Democrático brasileiro.

A divisão de poderes, conjugando a marcha evolutiva histórica e o aporte pragmático, funda-se, em dois segmentos: um decorrente de uma especialização funcional, expressando que cada órgão é especializado no exercício de uma função; o outro, flui da independência orgânica, além da especialização funcional, é necessário que cada órgão seja efetivamente independente dos outros, o que enuncia ausência de subordinação.

A harmonia entre os poderes verifica-se primeiramente pelas normas de cortesia no trato recíproco e no respeito às prerrogativas e faculdades a que mutuamente todos têm direito. De outro lado, cabe assinalar que a independência entre os órgãos do poder não é absoluta. Há interferências, que visam ao estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos, que permite à busca do equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade, que se torna indispensável para evitar o arbítrio e o desmando de um Poder em detrimento do outro e especialmente, no que se refere, aos governados.

O Poder Executivo, de um modo geral, encerra as funções de práticas de chefia de governo (strito senso), de converter a lei em ato individual e concreto, e, especialmente, no que interessa, chefia da administração, entendida esta última, como a materialidade, no cotidiano, das condutas ou atos necessários à fluência prática das funções estatais, destinadas à consecução e saciamento do interesse público/coletivo.

O Poder Legislativo, de um modo geral, encerra funções organizante, institucional, legislativa, fiscalizadora, julgadora e eleitoral.

Quando o Poder Legislativo, a pretexto de legislar, administra, editando emenda modificativa de efeitos concretos ou que equivalem, na prática, a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que deve existir entre os Poderes.

Desse modo, não pode prosperar a Emenda Modificativa ao Projeto de Lei em tela, face à incongruência diante dos preceitos de ordem constitucional e legal ora apontados, o que lhe retira a possibilidade de serem transformadas em lei, mediante sanção do Executivo, e de produzir os efeitos legais esperados.

São estes, Senhores Vereadores, os argumentos de ordem constitucional e legal que estão a reclamar a oposição do *veto parcial* ao projeto, sem embargo dos elevados propósitos que o inspiraram.

**MAGDALA FURTADO**

*Prefeita*