

MENSAGEM Nº 20/2020.

Nova Lima, 09 de junho de 2020.

Excelentíssimo Senhor Presidente;
Ilustres Pares.

Dirijo-me a Vossa Excelência para comunicar que em data de 21/05/2020, recebi neste Gabinete, o Ofício nº 26/2020, que encaminha o autógrafo ao Projeto de Lei nº 1.929/2020, que: "*DISPÕE SOBRE A CONCESSÃO PELO PODER EXECUTIVO A DISTRIBUIÇÃO DE ÁLCOOL GEL E MÁSCARAS PARA PESSOAS DO GRUPO DE RISCO EM CASO DE DOENÇA INFECTOCONTAGIOSA, E DE CESTAS BÁSICAS PARA PESSOAS DIRETAMENTE AFETADAS EM CASOS DE DECRETAÇÃO DE ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA OU ESTADO DE EMERGÊNCIA NA CIDADE*", de autoria deste Poder Legislativo Municipal.

Conquanto nobre e louvável o escopo da referida matéria, a mesma não poderá lograr êxito face os vícios de inconstitucionalidade e de ilegalidade que a macula. Isso porque os projetos de lei que envolvam questões orçamentárias são de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

Passemos a analisá-lo.

Projeto de Lei n. 1929/2020:

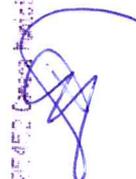
"...

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a distribuir álcool gel e máscara de proteção para pessoas do grupo de risco em caso de doença infectocontagiosa.

Art. 2º Fica o Poder Executivo autorizado a ampliar a distribuição de cestas básicas para pessoas diretamente afetadas em casos de decretação de estado de calamidade pública ou estado de emergência, no âmbito do Município.

Art. 3º O Poder Executivo fica autorizado a firmar parcerias e convênios, para o cumprimento no disposto dos artigos 1º e 2º desta lei.

Art. 4º Fica o Poder Executivo autorizado a determinar os requisitos para verificação das pessoas que terão direito à retirada das cestas básicas.



Art. 5º O Poder Executivo fica autorizado a ampliar a distribuição das cestas básicas enquanto se perdurar o estado de calamidade pública ou o estado de emergência.

Art.6º As despesas para implantação da presente lei correrão por dotações orçamentárias próprias, implementadas se necessário.

Art.7º A fiscalização do cumprimento do disposto nesta Lei ficará a cargo do Poder Executivo.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogada as disposições em contrário.

...”.

Nota-se que o Projeto de Lei n. 1929/2020 tem dois objetivos claros:

- 1) Distribuir álcool gel e máscara de proteção para pessoas do grupo de risco em caso de doença infectocontagiosa.
- 2) Ampliar a distribuição de cestas básicas para pessoas diretamente afetadas em casos de decretação de estado de calamidade pública ou estado de emergência, no âmbito do Município, enquanto se perdurar o estado de calamidade pública ou o estado de emergência.

É claro que a execução das disposições deste Projeto de Lei importará em assunção de despesas por parte deste Poder Executivo.

Observo também que o referido projeto de lei não faz qualquer menção ao valor das despesas ali previstas e nem mesmo cita a dotação orçamentária que fará frente às mesmas, ou se haverá necessidade de abertura de crédito especial, suplementação ou anulação orçamentária.

Assim, o referido Projeto fere a hierarquia legislativa Municipal, vez que qualquer projeto que tenha por objeto legislar sobre matéria financeira ou que importe em aumento de despesas ou diminuição de receita tem sua iniciativa integralmente reservada ao Chefe do Poder Executivo, logicamente vedada, em consequência, a iniciativa do Poder Legislativo para tal finalidade.

Referido projeto de lei padece de nulidades insanáveis, eis que inconstitucional, porque claramente afronta o Art. 61, § 1º, inciso II, alínea "b" da Constituição Federal, e também ilegal, porque em confronto com o disposto nos artigos 15, 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Quanto à inconstitucionalidade observa-se que a matéria versada no presente projeto é de natureza orçamentária e financeira, que, a teor do disposto no Art. 61, § 1º, inc. II, alínea "b", da Constituição Federal, exigem iniciativa privativa do Poder Executivo, ou seja, sempre que se pretenda legislar sobre

matérias de natureza orçamentária e tributária a iniciativa para propor projeto de lei compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo, sem nenhuma e qualquer outra possibilidade de iniciativa legislativa.

Pela leitura da Lei Orgânica do Município, em seu artigo 57, inciso III, podemos depreender que:

"...

Art. 57- São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

...

III – organização administrativa, matéria orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração;

...".

Repetindo, a matéria versada no projeto de lei trata de criação de despesas, que sabidamente é matéria de natureza essencialmente orçamentária, visto que se traduz no principal dos elementos econômico-financeiros que compõem a lei orçamentária, que junto da receita, formam a essência orçamentária.

O Projeto de lei que ora se analisa, além de não indicar a origem dos recursos que irão possibilitar sua execução não foi alicerçado pelo estudo do impacto financeiro orçamentário previsto na LRF. Portanto, é inócuo pois além de não prever sequer a despesa não faz menção a dotação orçamentária que irá custeá-la.

Portanto, o aumento de despesa imposto ao Executivo Municipal sem a devida previsão na lei orçamentária, tornando iminente o prejuízo aos cofres públicos, não pode ser determinado pelo Poder Legislativo.

A propósito, o escólio de Hely Lopes Meirelles:

"Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre matéria financeira; criem cargos, funções ou empregos; fixem ou aumentem vencimentos ou vantagens de servidores, ou disponham sobre o seu regime funcional; criem ou aumentem despesas, ou reduzam a receita municipal. 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 convesçam do vício inicial, porque o Executivo não pode renunciar prerrogativas constitucionais, inerentes às suas funções, como não pode delegá-las ou aquiescer

em que o Legislativo as exerça. A exclusividade da iniciativa de certas leis destina-se a circunscrever (não a anular) a discussão e votação do projeto às matérias propostas pelo Executivo. Nessa conformidade, pode o Legislativo apresentar emendas supressivas e restritivas, não lhe sendo permitido, porém, oferecer emendas ampliativas, porque estas transbordam da iniciativa do executivo" (Direito Municipal Brasileiro, 6ª ed., Malheiros, 1993, p. 541 e 542).

Por tais motivos, o presente veto está sendo proposto pelo Executivo, pois a implementação desta proposição legal geraria o dispêndio de recursos públicos de iniciativa privativa do Prefeito, contrariando ainda os artigos 15, 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, LRF, *in verbis*:

"...

Art. 15. 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.

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

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

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.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

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. (Vide ADI 6357)

§ 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.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

...”.

Assim, a inconstitucionalidade mencionada decorre, originariamente, do flagrante VÍCIO DE INICIATIVA, o que torna insuscetível de sanção o projeto.

Desta forma, conquanto nobre e louvável o escopo da matéria, não é possível ignorar estes óbices de ordem constitucional e legal, sob pena de assunção de despesas expressamente vedadas pela Carta Magna, Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei Orgânica do Município.

Vale frisar que, por maior que fosse o empenho para levar a efeito o projeto em causa, é certo que o mesmo colide com a realidade prática, pois impõe ao

Município o dever de prestar assistência social a toda a população diretamente afetada pela pandemia, ou seja, toda a população nova-limense, o que evidentemente não é suportado pelo orçamento público.

Não é demais lembrar que a assistência social segue parâmetros técnicos para mapeamento da população vulnerável, sendo o recurso destinado a tal área oriundo majoritariamente de fundos públicos, compartilhados por órgãos da Administração Federal e Estadual, sujeito, portanto, a rigoroso controle e prestação de contas.

Neste sentido, esclarecemos que o Município tem envidado todos os esforços neste agudo momento de crise, através de medidas de saúde pública, de ampla divulgação do cenário epidemiológico, de campanhas orientativas sobre o risco da doença e as maneiras de evitá-la e, também, na assistência social.

Todas estas medidas, além de tantas outras, têm sido realizadas com planejamento, especialmente para que não sejam interrompidas outras frentes essenciais de atuação do Poder Público, organização que estaria fatalmente comprometida pela sanção do projeto em causa.

Portanto, pelas razões acima apostas e utilizando-me da prerrogativa constante no art. 87, VI da LOMNL, vejo-me compelido a vetar, em sua totalidade, o Projeto de Lei nº 1929/ 2020.

Aproveito o ensejo para reiterar a Vossa Excelência meu protesto de alta estima e distinta consideração.



VITOR PENIDO DE BARROS
PREFEITO MUNICIPAL

**Excelentíssimo Senhor:
VEREADOR FAUSTO NIQUINI FERREIRA;
DD. Presidente da Câmara Municipal de Nova Lima.
Estado de Minas Gerais.**