

Prefeitura Municipal  
de Nova Lima

## MENSAGEM Nº 37/2020.

*Nova Lima, 06 de outubro de 2020.*

Excelentíssimo Senhor Presidente;  
Ilustres Pares.

Dirijo-me a Vossa Excelência para comunicar que em data de 24/09/2020, recebi neste Gabinete, o Ofício nº 077/2020, que encaminha o Projeto de Lei nº 1.960/2020, que: "**AUTORIZA O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL A PROMOVER O PAGAMENTO MENSAL DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE QUE ESPECIFICA, EM DECORRÊNCIA DA SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA PÚBLICA RECONHECIDA PELO EXECUTIVO MUNICIPAL FACE À PANDEMIA DE CORONAVÍRUS (COVID-19) E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS**", 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.

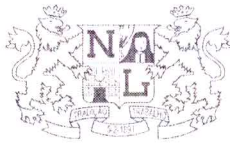
Passemos a analisá-lo.

Projeto de Lei n. 1960/2020:

"...Art. 1º Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a promover o pagamento mensal dos valores decorrentes dos contratos administrativos de prestação de serviços de transportes em geral e de transporte escolar, com fornecimento de mão de obra, combustível, seguro e veículos, realizados por Cooperativas de Transporte, por intermédio de seus cooperados, visando à sua manutenção, de forma a possibilitar o seu pronto restabelecimento quando a suspensão dos serviços atendidos por estes prestadores de serviços se findar.

Parágrafo único - A medida de que trata o caput deste artigo abarca o pagamento mensal dos contratos de prestação de serviços de transportes para os quais foi efetivada a suspensão total ou parcial dos serviços em decorrência das medidas de restrição de atividades necessárias ao enfrentamento ao novo coronavírus-COVID-19.

Art. 2º O pagamento mensal autorizado pelo artigo 1º desta Lei corresponderá a um valor a ser fixado pelo Poder Executivo Municipal, capaz de assegurar as condições mínimas para manutenção da subsistência



Prefeitura Municipal  
de Nova Lima

dos cooperados, de acordo com os parâmetros contratualmente estabelecidos, considerando a suspensão total ou parcial da prestação dos serviços.

§1º - O pagamento disposto no caput deste artigo permanecerá enquanto perdurar a situação de suspensão parcial ou total dos serviços atendidos pelos prestadores de serviços de que trata o artigo 1º desta Lei.

§2º - Em caso de retorno das atividades não coincidente com o início de mês, o valor de que trata o caput deste artigo será devido de forma proporcional, fracionado com fundamento na quantidade de dias em que se manteve a situação de suspensão do respectivo contrato administrativo.

Art. 3º Os prestadores de serviços deverão permanecer à disposição do Poder Executivo Municipal e estarem preparados para prontamente retornar à retomada integral dos serviços.

Art. 4º As despesas efetuadas com fundamento nesta Lei são consideradas como despesas ordinárias e previstas da unidade contratante.

Art. 5º O Poder Executivo Municipal regulamentará esta Lei, a fim de estabelecer os valores de que trata o seu art. 2º.

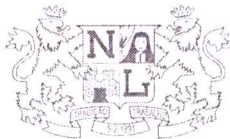
Art. 6º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário. (...)”.

O referido Projeto fere a reserva legislativa Municipal, vez que qualquer proposição que tenha por objeto normatizar matéria 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.

A tarefa de administrar o Município, a cargo do Executivo, engloba as atividades de planejamento, organização e direção, o que abrange, efetivamente o objeto do Projeto de Lei aprovado.

Por intermédio da lei em questão, a Câmara cria obrigações para a Administração. Embora elogiável a preocupação do Legislativo local com os prestadores de serviços de transportes, a iniciativa não tem como prosperar na ordem constitucional vigente, uma vez que a norma diz respeito a atos inerentes à função executiva.

Sendo assim, a iniciativa do processo legislativo é privativa do Poder Executivo, pois, como assinala Manoel Gonçalves Ferreira Filho “o aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar a seu titular a decisão de propor direito novo em matérias confiadas à sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante” (Do Processo Legislativo, São Paulo, Saraiva, p. 204).



Prefeitura Municipal  
de Nova Lima

Por esse motivo, a Lei Orgânica Municipal, em dispositivo que repete o artigo 61, § 1º, II, "b", da Constituição Federal, conferiu ao Chefe do Poder executivo iniciativa privativa das leis que disponham sobre as atribuições da administração pública. Trata-se de questão relativa ao processo legislativo, cujos princípios são de observância obrigatória, tal como tem decidido o Supremo Tribunal Federal:

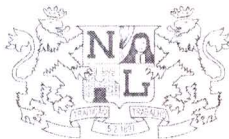
"O modelo estruturador do processo legislativo, tal como delineado em seus aspectos fundamentais pela Constituição da República - inclusive no que se refere às hipóteses de iniciativa do processo de formação das leis - impõe-se, enquanto padrão normativo de compulsório atendimento, à incondicional observância dos Estados-Membros. Precedentes: RTJ 146/388 - RTJ 150/482" (ADIn nº 1434-0, medida liminar, relator Ministro Celso de Mello, DJU nº 227, p. 45684).

Se a regra é impositiva para os Estados-membros, é indubitável que também o é para os Municípios.

As normas de fixação de competência para a iniciativa do processo legislativo derivam do princípio da separação dos poderes, que nada mais é que o mecanismo jurídico que serve à organização do Estado, definindo órgãos, estabelecendo competências e marcando as relações recíprocas entre esses mesmos órgãos (Manoel Gonçalves Ferreira Filho, op. cit., pp. 111-112). Se essas normas não são atendidas, como no caso em exame, fica patente a inconstitucionalidade, em face de vício de iniciativa.

Sobre isso, ensinou Hely Lopes Meirelles que 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 de vício inicial, porque o Executivo não pode renunciar prerrogativas institucionais inerentes às suas funções, como não pode delegá-las ou aquiescer que o Legislativo as exerça" (Direito Municipal Brasileiro, São Paulo, Malheiros, 7ª ed., pp. 544-545).

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



Prefeitura Municipal  
de Nova Lima

"...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:

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



Prefeitura Municipal  
de Nova Lima

*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.(...)”.*

Ademais, se a Constituição atribuiu ao Poder Executivo a responsabilidade pela organização administrativa e matéria orçamentária, é evidente que, pela teoria dos poderes implícitos, a ele deve caber a iniciativa das leis que tratem sobre a matéria.

Daí porque o Legislativo Municipal, mesmo diante de tão sensível preocupação, não poderia subtrair do Executivo o exame da conveniência e da oportunidade de promover o pagamento e verificar a legalidade e a possibilidade da operacionalização.

Importante ressaltar que em consonância com a disposto no art. 55, da Lei nº 8.666/93, é necessário que os contratos administrativos definam o objeto e seus elementos característicos (inciso I), o regime de execução (inciso II), o preço e as condições de pagamento (inciso III), e considerando que tais definições já foram estabelecidas no ato da sua assinatura, não pode posteriormente o poder público alterá-las.

Ademais, o procedimento de constituição da despesa do contrato em questão se submete à realização do empenho, que consiste na reserva da quantia empenhada, que será destinada a acobertar despesa em benefício do prestador do serviço, da efetiva prestação de serviço, à liquidação, que consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito, e por fim o pagamento, observada ainda a ordem cronológica de sua exigibilidade.

Portanto, os valores que serão pagos pela prestação dos serviços deverão corresponder àqueles regulamente prestados e liquidados pelo setor competente, o que não seria possível tendo em vista a falta da contraprestação do prestador do serviço.



Prefeitura Municipal  
de Nova Lima

Mesmo que a lei verse sobre possibilidade autorizativa (art. 1º), o vício não estaria superado. Neste sentido vem se manifestando doutrina e jurisprudência, vejamos-se:

"(...) Os constituintes consideraram obras e serviços como estranhos aos legisladores e, por isso, os subtraíram da iniciativa parlamentar das leis. Para compensar essa perda, realmente exagerada, surgiu 'lei' autorizativa, praticada cada vez mais exageradamente autorizativa é a 'lei' que - por não poder determinar - limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder. (...) Elas constituem um vício patente" (*Leis Autorizativas*, Revista da Instituição Toledo de Ensino, agosto a novembro de 2000, Bauru, p. 262).

"LEIS AUTORIZATIVAS – INCONSTITUCIONALIDADE - Se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional. — não só inócua ou rebarbativa, — porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir O poder de autorizar implica o de não autorizar, sendo, ambos, frente e verso da mesma competência - As leis autorizativas são inconstitucionais por vício formal de iniciativa, por usurparem a competência material do Poder Executivo e por ferirem o princípio constitucional da separação de poderes".

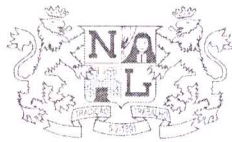
"A lei que autoriza o Executivo a agir em matérias de sua iniciativa privada implica, em verdade, uma determinação, sendo portanto inconstitucional"

(ADIN nº593099377 – rel. Des. Maria Berenice Dias – j. 7/8/00 - TJRS).

Ainda, acentua-se que mesmo que sancionada a lei, a inconstitucionalidade subsistiria, conforme já pacificado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, v.g. ADI 2867, Rel. Celso de Mello, julgada em 03/12/2003.

Vale lembrar, Senhores Vereadores, que a Constituição do Estado tem rol amplo de sujeitos legitimados a propor ações direta de inconstitucionalidade, inclusos os órgãos de controle.

Nesse cenário, ainda que sensibilizado pelo projeto em causa, entendo que o vício de iniciativa é insuperável e expõe o Município, seu Gestor e Legisladores ao certo – e sempre pronto – controle externo.



Prefeitura Municipal  
de Nova Lima

E, pelos motivos expostos o presente veto está sendo apresentado. Formalmente, a proposição legal além de adentrar matéria de competência do Executivo gera o dispêndio de recursos públicos e contrariedade aos artigos 15, 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, tornando-a suscetível às alegações de inconstitucionalidade.

Portanto, essas são as razões pelas quais vejo-me compelido a vetar, em sua totalidade, o Projeto de Lei nº 1960/2020.

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;**  
**Presidente da Câmara Municipal de Nova Lima.**  
**Estado de Minas Gerais.**