



Prefeitura Municipal
de Nova Lima

MENSAGEM Nº 29/2020.

Nova Lima, 29 de julho de 2020.

Excelentíssimo Senhor Presidente;
Ilustres Pares.

Dirijo-me a Vossa Excelência para comunicar que em data de 10/07/2020, recebi neste Gabinete, o Ofício nº 59/2020, que encaminha o autógrafo ao Projeto de Lei nº 1933/2020, que: "*INSTITUI O PROGRAMA DE MICROFINANÇAS DE NOVA LIMA PARA ENFRENTAMENTO DAS CONSEQUÊNCIAS ECONÔMICAS DECORRENTES DA PANDEMIA COVID-19, NAS CONDIÇÕES QUE ESPECIFICA*", 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.

A matéria invade de modo indevido a chamada reserva de administração, constante no art. 61, §1º, II, "b", da Constituição Federal de 1988, *in verbis*, substância central do princípio da separação de poderes inscrito no art. 2º da CF/88, ao dispor a respeito de competência reservada ao Poder Executivo, quanto ao oferecimento de financiamento público para microempreendedores individuais, empreendedores de micro e pequenas empresas e profissionais autônomos para possibilitar o enfrentamento das consequências econômicas decorrentes da pandemia, além de criação de Fundo Municipal, o que cabe exclusivamente a ele definir, enquanto gestor administrativo.

"...

Art. 61 - ...

§1º. São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

...

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;;

..."



Prefeitura Municipal
de Nova Lima

Pelo mesmo motivo, resta evidenciado o vício de iniciativa do PL n. 1933/2020 nos artigos 66, III, "e", 90, XIV, da Constituição do Estado de Minas Gerais. Vejamos:

"...

Art. 66 – São matérias de iniciativa privativa, além de outras previstas nesta Constituição:

...

III – do Governador do Estado:

...

e) a criação, estruturação e extinção de Secretaria de Estado, órgão autônomo e entidade da administração indireta;

...

Art. 90 – Compete privativamente ao Governador do Estado:

...

XIV – dispor, na forma da lei, sobre a organização e a atividade do Poder Executivo;

...".

Nessa perspectiva, Hely Lopes Meirelles leciona que não cabe ao Poder Legislativo, através de sua iniciativa legiferante, imiscuir-se em matéria tipicamente administrativa, em respeito ao princípio constitucional da separação dos poderes:

"A atribuição típica e predominante da Câmara é a 'normativa', isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito. Eis aí a distinção marcante entre missão 'normativa' da Câmara e a função 'executiva' do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração. (...) A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º). Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias. (...) Daí não ser



Prefeitura Municipal
de Nova Lima

permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em 'ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental". (em "Direito Municipal Brasileiro", Malheiros, 1993, págs. 438/439).

A proposição trata, eminentemente, de disciplina tipicamente administrativa/orçamentária, relacionada à competência da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda, SEMDTR, a qual constitui atribuição político-administrativa do Prefeito, caracterizando inconstitucionalidade formal. Não cabe à lei de iniciativa parlamentar estabelecer autorizar financiamento público, criar Fundo Municipal, além de estabelecer as exigências a serem cumpridas para tal. Isso por se tratar de matéria de competência privativa do Chefe do Executivo, na esfera de sua discricionariedade.

Nesta esteira, os artigos 57, III, IV e 87, XI, da Lei Orgânica do Município de Nova Lima também são claros ao afirmarem 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;

IV- Criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal;

...

Art.87º- Ao Prefeito cabe privativamente:

...

XI. Dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma da lei;

...”.

Dessa forma, tanto a matéria relativa à oferta de financiamento público como a criação de Fundo Municipal, além do estabelecimento de exigências para consecução, objeto do PL n. 1933/2020, de iniciativa parlamentar, configuram violação a comando emergente dos artigos 57, III, IV e 87, XI, da Lei Orgânica, porquanto, conforme disciplina tais dispositivos, compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo Municipal a iniciativa dos projetos de lei que versem sobre a criação de órgãos da Administração Direta e suas atribuições, bem como as propostas que disponham sobre matéria orçamentária, de organização administrativa e políticas municipais.



Prefeitura Municipal
de Nova Lima

Quanto ao vício de iniciativa, manifestou o STF:

"O desrespeito à cláusula de iniciativa reservada das leis, em qualquer das hipóteses taxativamente previstas no texto da Carta Política, traduz situação configuradora de inconstitucionalidade insuscetível de produzir qualquer consequência válida de ordem jurídica. A usurpação da prerrogativa de iniciar o processo legislativo qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal-prospectiva, a própria validade constitucional da lei que dela resulte" (ADI nº 2364/AL, Rel. Min. Celso de Mello, STF)".

A jurisprudência do STF aponta no sentido contrário à possibilidade de criação de fundos por iniciativa legislativa sob dois argumentos:

- O primeiro argumento se fundamenta no art. 165, III, da Constituição, na medida em que a criação de fundo tem efeito sobre a lei orçamentária anual, cuja iniciativa é privativa do Poder Executivo, a proposta de sua criação não poderia partir do Poder Legislativo. Assim, a proposta que visa vincular parte da receita orçamentária a determinado fim é vedada por iniciativa legislativa.
- segundo argumento se fundamenta no art. 61, § 1º, II, e, da Constituição. Como a gestão de um fundo será necessariamente realizada por um órgão da administração pública, a instituição de fundo criará atribuições para esse órgão e será, portanto, inconstitucional. Portanto, fundos geridos por órgãos do Poder Executivo devem ser criados por lei de iniciativa do Chefe do Executivo, vedada, portanto, a iniciativa legislativa.

Como se não bastasse o vício de iniciativa, a inconstitucionalidade do Projeto resta caracterizada ainda pelo fato de estabelecer a necessidade, por parte do Poder Executivo Municipal, de disponibilizar verbas orçamentárias para sua implementação, com cristalina ofensa ao art. 63, inciso I, da mesma Carta Federal, que preconiza:

"...

Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º;

..."



Prefeitura Municipal
de Nova Lima

Pela leitura do artigo 5º, do PL n. 1933/2020, nota-se a necessidade do Poder Executivo Municipal em consignar junto ao orçamento, anualmente, o valor de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais) para custear as despesas do programa.

A Constituição do Estado de Minas Gerais também é clara ao vedar início de projeto que não esteja incluído na Lei Orçamentária:

“...

Art. 161 - São vedados:

I - o início de programa ou projeto não incluídos na Lei Orçamentária anual;

II - a realização de despesa ou assunção de obrigação direta que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

....”

No mesmo sentido, dispõe a Lei Orgânica do Município de Nova Lima:

“...

Art.58º- Não será admitido aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito, ressalvado o disposto nos parágrafos 3º e 4º, do artigo 139, desta lei.

...

Art.141º- São vedados:

I. O início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II. A realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

....

Sabendo que 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 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, configura iminente prejuízo aos cofres públicos, não podendo ser determinado pelo Poder Legislativo.

A propósito, o escólio de Hely Lopes Meirelles:



Prefeitura Municipal
de Nova Lima

"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,



Prefeitura Municipal
de Nova Lima

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.

...”



Prefeitura Municipal
de Nova Lima

Desta forma, conquanto nobre e louvável o escopo da matéria, não é possível ignorar estes óbices de ordem constitucional e legal, que caso ignorado, redundaria como dito, na assunção de despesas expressamente vedadas pela Carta Magna, Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei Orgânica do Município.

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 1933/ 2020.

Sem outro particular, aproveitamos a oportunidade para reiterar a Vossa Excelência os protestos de alto apreço e distinta consideração, subscrevemo-nos.

Atenciosamente.

VITOR PENIDO DE BARROS
PREFEITO MUNICIPAL

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