Itabirito, 14 de maio de 2021.

Ofício nº 223/2021-GP
Assunto: Razões de veto ao Autógrafo de Lei nº 55/2021

Senhor Presidente,

O Prefeito do Município de Itabirito - MG, no uso de suas atribuições constitucionais e conforme Art. 41, §1º da Lei Orgânica Municipal decide VETAR INTEGRALMENTE o Autógrafo de Lei nº 55/2021, que "*AUTORIZA A INSTITUIÇÃO DO AUXÍLIO EMERGENCIAL MUNICIPAL (A.E.M.) DE ITABIRITO COMO MEDIDA DE MITIGAÇÃO DOS IMPACTOS NEGATIVOS DECORRENTE DA COVID-19.*"

Não se pode olvidar que a situação da pandemia de COVID-19 consiste em gigantesco desafio mundial que para ser enfrentado demandará grande esforço conjunto dos Poderes constituídos, das autoridades e da sociedade e certamente exigirá novas formas de atuação e adaptações em várias áreas.

Em análise ao Autógrafo de Lei nº 55/2021, verifica-se que o mesmo visa autorizar a instituição, pelo prazo mínimo de 03 (três) meses, do Auxílio Emergencial Municipal, no valor mínimo de R$ 300,00 (trezentos reais), destinado aos munícipes em situação de vulnerabilidade em decorrência da pandemia da COVID-19.

Primeiramente, cumpre mencionar que o referido Autógrafo de Lei encontra respaldo na competência do Município para legislar sobre assuntos de interesse local prevista no art. 30, I, da Constituição Federal e no art. 11, *"caput"* da Lei Orgânica do Município.

Não obstante, no que concerne a iniciativa para legislar sobre a matéria, verifica que **a propositura encontra-se eivada de inconstitucionalidade**, posto que ao instituir um programa social de auxílio financeiro, ou seja, de cunho orçamentário, o legislador invadiu área de competência exclusiva do Executivo atribuída pela Constituição Federal no art. 61, §1º, II, alínea "*b*", a saber:

> Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.
>
> § 1º São de **iniciativa privativa do Presidente da República** as leis que:
>
> (...)
>
> II - disponham sobre:

> (...)
> a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
> b) organização administrativa e judiciária, **matéria tributária e orçamentária**, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
> c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

Reproduzindo a normativa constitucional, segundo um comando de simetria necessária, a Lei Orgânica Municipal dispõe da mesma forma:

> Art. 38 - São de **iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre**:
> I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
> II - servidores públicos, seu regime legal de trabalho, regime previdenciário, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
> III - criação, estruturação e atribuições das secretarias ou equivalentes e demais órgãos da administração pública;
> IV – matéria tributária e **orçamentária;**

Nota-se, portanto, por mais louvável que possa ter sido a intenção do legislador, é incontestável que o Autógrafo de Lei em apreço padece de vício de ordem formal, haja vista que, ao instituir obrigação ao Executivo Municipal de conceder auxílio emergencial aos munícipes, dispôs sobre matéria de cunho orçamentário, cuja iniciativa, como supramencionado, é exclusiva do Chefe do Executivo, não podendo, a Câmara de Vereadores, deflagrar projetos que visem a dispor sobre essa matéria, sob pena de, por usurpação, eivar de inconstitucionalidade o texto legal decorrente.

Esse o entendimento de Hely Lopes Meirelles[1]:

> A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda, para que não se desfigure nem se amplie o projeto original; só o autor pode oferecer modificações substanciais, através de mensagem aditiva. No mais, sujeita-se a tramitação regimental em situação idêntica a dos outros projetos, advertindo-se, porém, que **a usurpação de iniciativa conduz à**

[1] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro.* 16ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 676.

> **irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto**. (grifou-se)

Importante realçar, embora a propositura em análise trata-se de uma **lei autorizativa**, consoante o disposto no art. 1º do Autógrafo de Lei nº 55/2021, **tal fato não exclui o vício formal de iniciativa**.

A lei autorizativa constitui um expediente, usado por parlamentares, para legislar sobre matérias das quais não têm iniciativa. Assim, por não poder determinar sobre o assunto, o legislador 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. No entanto, **o simples fato de "autorizar" não exclui o vício formal de iniciativa**.

Conforme manifestação do Subprocurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo[2], a saber:

> (...) **Ainda que a lei contenha autorização (lei autorizativa) ou permissão (norma permissiva), padece de inconstitucionalidade**. Em essência, houve invasão manifesta da gestão pública, assunto da alçada exclusiva do Chefe do Poder Executivo, violando sua prerrogativa de análise da conveniência e da oportunidade das providências previstas na lei.
>
> (...)
>
> A lei que autoriza o Poder Executivo a agir em matérias de sua iniciativa privada implica, em verdade, uma determinação, sendo, portanto, inconstitucional. (grifou-se)

Neste sentido, inclusive, vem julgando os tribunais pátrios, afirmando a inconstitucionalidade das leis autorizativas, forte no entendimento de que essas "autorizações" são mero eufemismo de "determinações", e, por isso, usurpam a competência material do Poder Executivo:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Pretensão que envolve o art. 2º da Lei nº 2.564, de 26 de setembro de 2018, que "institui Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas PPP" – Inviabilidade da elaboração, pelo Legislativo, de **lei autorizativa para atuação do Executivo – Celebração de parceria público-privada que é típica matéria administrativa, enquadrando-se na reserva da Administração Pública e é de competência exclusiva do Poder Executivo –**

[2] Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Assessoria_Juridica/Controle_Constitucionalidade/ADIns_3_Pareceres/ADIN-02838248720118260000_02-03-12.htm#:~:text=%E2%80%9CLEIS%20AUTORIZATIVAS%20%E2%80%93%20INCONSTITUCIONALIDADE%20%2D%20Se,constitucional%2C%20essa%20lei%20e%20inconstitucional.

Afronta ao princípio da separação de poderes – Tema que se insere na competência legislativa privativa da União, que já elaborou a norma geral – Ofensa ao princípio federativo e ao art. 1º da Constituição do Estado de São Paulo – Configuração da inconstitucionalidade – Ação procedente. (TJ-SP - ADI: 22322998520188260000 SP 2232299-85.2018.8.26.0000, Relator: Alvaro Passos, Data de Julgamento: 08/05/2019, Órgão Especial, Data de Publicação: 09/05/2019).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 4.618/2017. MUNICÍPIO DE VIAMÃO. DISPONIBILIZAÇÃO DE PLANO DE ACOMPANHAMENTO PSICOLÓGICO E PSIQUIÁTRICO AOS CONSELHEIROS TUTELARES. **LEI AUTORIZATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES.** É inconstitucional a Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo que, autorizando disponibilização de plano de acompanhamento psicológico e psicológico e psiquiátrico aos Conselheiros Tutelares, determina ao Poder Executivo que ele adote medidas de capacitação de seus servidores, podendo acarretar despesas não previstas pela Lei Orçamentária, ou mesmo a realocação de recursos acaso levada a cabo. Competência privativa do chefe do Poder Executivo para dispor sobre a matéria, a teor do artigo 60, inciso II, d, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. A Constituição Estadual (da mesma forma que a Constituição Federal), quando estabelece um rol de matérias cuja iniciativa é reservada a uma estrutura de poder, o faz como garantia da independência e harmonia entre os poderes. Quando o legislativo municipal interfere nas competências que são reservadas à iniciativa privativa do Prefeito, não apenas incorre em inconstitucionalidade formal... propriamente dita, por vício de iniciativa (inconstitucionalidade subjetiva), senão que incorre também em flagrante violação à independência e harmonia dos Poderes que compõem o ente federativo.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (TJ-RS - ADI: 70075479535 RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Data de Julgamento: 26/03/2018, Tribunal Pleno, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 12/04/2018).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA VELHA. LEI N.º 1.598, DE 07

DE OUTUBRO DE 2010. **LEI AUTORIZATIVA SOBRE MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. VÍCIO FORMAL. AUMENTO DE DESPESA SEM PRÉVIA PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA.** VÍCIO MATERIAL. Inegável a inconstitucionalidade formal da Lei n.º 1.598/10 do Município de Estância Velha, ao versar sobre matéria de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, na forma dos artigos 60, II, d , e 82, II, III e VII, CE, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8.º, também da Carta Estadual, submetendo à **prévia autorização do Legislativo a execução dos serviços e autorizando a sua regulamentação pelo Poder Executivo, violado, ainda, o princípio da Separação dos Poderes (artigo 10, CE), flagrada, de outro lado, em razão de a disposição implicar aumento de despesa, sem a correspondente previsão orçamentária,** inconstitucionalidade material, forte nos artigos 61, I, 149 e 154, I, todos da Constituição Estadual. (TJ-RS - ADI: 70042619148 RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Data de Julgamento: 22/08/2011, Tribunal Pleno, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 29/08/2011)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALÍDADE - LEI N° 2.057/09, DO MUNICÍPIO DE LOUVEIRA - **AUTORIZA O PODER EXECUTIVO** A COMUNICAR O CONTRIBUINTE DEVEDOR DAS CONTAS VENCIDAS E NÃO PAGAS DE ÁGUA, IPTU, ALVARÁ A ISS, NO PRAZO MÁXIMO DE 60 DIAS APÓS O VENCIMENTO – **INCONSTITUCIONALÍDADE FORMAL E MATERIAL - VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - INVASÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO - AÇÃO PROCEDENTE.** A lei inquinada originou-se de projeto de autoria de vereador e procura criar, a pretexto de ser meramente autorizativa, obrigações e deveres para a Administração Municipal, o que redunda em vício de iniciativa e usurpação de competência do Poder Executivo. Ademais, a Administração Pública não necessita de autorização para desempenhar funções das quais já está imbuída por força de mandamentos constitucionais" (TJSP, ADI 994.09.223993-1, Rel. Des. Artur Marques, v.u., 19-05-2010).

Vale ressaltar, entretanto, que **AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA NÃO SE CONFUNDE COM LEI AUTORIZATIVA**.

Sergio Resende de Barros[3] preceitua, ainda, o seguinte sobre a inconstitucionalidade da lei autorizativa:

> A ordem constitucional é que fixa as competências legislativa, executiva e judiciária. Pelo que, 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 é só inócua ou rebarbativa. **É inconstitucional, porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir, ferindo a Constituição por ele estatuída. O fato de ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa, sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares.** Vale dizer, a natureza teleológica da lei – o fim: seja determinar, seja autorizar – não inibe o vício de iniciativa. A inocuidade da lei não lhe retira a inconstitucionalidade. A iniciativa da lei, mesmo sendo só para autorizar, invade competência constitucional privativa. (Grifou-se)

Assim sendo, evidente a inconstitucionalidade de norma legal que dispõe sobre matéria orçamentária, tema reservado à iniciativa do Prefeito Municipal.

Lado outro, cumpre mencionar que o Autógrafo de Lei nº 55/2021 enseja, também, violação ao disposto no art. 167, inciso I e II, da Constituição Republicana, bem como dos incisos I e II do art. 111 da Lei Orgânica do Município de Itabirito, *in verbis*, posto que o mesmo **cria despesa não prevista na lei de diretrizes orçamentária ou no orçamento anual do Município**.

> **CF/88 -** Art. 167. 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;
> (...)
>
> **LOM -** Art. 111 - 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;
> (...)

[3] BARROS, Sérgio Resende de. Leis Autorizativas. Disponível em: <http://www.srbarros.com.br/pt/leis-autorizativas.cont#:~:text=Autorizativa%20%C3%A9%20a%20%22lei%22%20que,da%20competC3%AAncia%20constitucional%20desse%20Poder.>. Acesso em: 03 maio 2021.

Sabe-se que um dos objetivos do sistema orçamentário inaugurado pela Constituição da República de 1988 é exatamente o de permitir o controle sobre os recursos públicos **e o equilíbrio orçamentário**. Talvez por isso, o referido artigo 167, **elenca vedações orçamentárias** que, de algum modo, não possibilitariam alcançar-se o controle dos recursos ou o equilíbrio orçamentário.

Além disso, a geração de despesa pública ou assunção de obrigação deverão atender ao disposto nos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF; Lei Complementar n. 101/2000).

De acordo com o primeiro desses dispositivos (art. 16, da LRF), **o ato de criação,** expansão ou aperfeiçoamento **de ação governamental que acarrete aumento da despesa deverá ser acompanhado de: a) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor a despesa e nos dois subsequentes** (art. 16, inciso I), a qual será acompanhada das premissas e da metodologia de cálculo utilizadas (art. 16, § 2º); b) **declaração do ordenador da despesa de que o aumento da despesa (art. 16, inciso II) tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual (LOA) e também é compatível com o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)**.

Vejamos:

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

Destarte, sempre que alguma ação/atividade governamental acarretar em aumento de despesa, deverá atender às formalidades apontadas, as quais somente não serão exigidas quando se tratar de despesas consideradas irrelevantes, nos termos em que dispuser a LDO de cada ente (art. 16, § 3º, LRF) e, **no caso em apreço, consoante informação da Secretaria Municipal de Fazenda, não foi solicitado, tão pouco realizada, análise do impacto financeiro aos cofres públicos.**

Insta salientar que o descumprimento da LRF poderá vir à configurar ato de improbidade administrativa, inclusive, para o legislador.

Outrossim, além da ausência de prévia elaboração de estudo do impacto financeiro, **o legislador não definiu a fonte de recurso a ser utilizada para o pagamento de tais auxílios**, outro quesito imprescindível pela LRF[4].

Sendo assim, verifica-se que **o Autógrafo de Lei nº 55/2021 infringiu disposições constitucionais no que se refere à competência de iniciativa, bem como deixou de observar os preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal**, razão pela qual esta Procuradoria Jurídica manifesta pelo Veto Total da propositura.

Diante das razões expostas, manifestamos pelo **VETO TOTAL** do **Autógrafo de Lei nº 55/2021**, na medida em que foi constatada **inconstitucionalidade formal de iniciativa** no autógrafo manejado, bem como de ilegalidade grave.

Na oportunidade, colocamo-nos à disposição para maiores esclarecimentos que se façam necessários e reafirmamos nossa elevada estima e consideração.

Atenciosamente,

Orlando Amorim Caldeira
PREFEITO MUNICIPAL

A Sua Excelência o Senhor
LEANDRO SILVA MARQUES
Presidente da Câmara Municipal
ITABIRITO – MG.

---

[4] 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.** (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)