

MENSAGEM N.º 420, DE 17 DE JANEIRO DE 2024.

Comunica veto que especifica ao Projeto de Lei nº 68/2023.

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL  
DE UNAÍ – ESTADO DE MINAS GERAIS:**

1. Comunicamos a Vossa Excelência que, com supedâneo no inciso II do artigo 72 da Lei Orgânica do Município e *ex vi* do § 1º do artigo 66 da Constituição Federal, decidimos vetar, totalmente o Projeto de Lei nº 68/2023 que “Determina a restauração da contagem de tempo de efetivo exercício de serviço público dos servidores públicos municipais no período que menciona, no Município de Unaí.
2. Embora louvável a intenção de Vossa Excelência o Projeto de Lei nº 68/2023, é inconstitucional e assim, vejo-me, compelido a vetá-lo em conformidade com as razões a seguir aduzidas.
3. Inicialmente insta salientar que o Município de Unaí já reestabeleceu a contagem do período da pandemia do Covid-19 para fins dos benefícios garantidos aos servidores públicos, tanto em seu Estatuto quanto nas Leis que se referem aos Planos de Cargos e Carreira, desde 9 de maio de 2023, data na qual foi proferido parecer jurídico da Procuradoria Geral do Município, conforme se verifica no documento anexo.
4. Desta feita, não há o que se falar em restauração da contagem de tempo no período compreendido entre 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021. Pois esta contagem já foi utilizada e todos os servidores que requereram foram beneficiados com quinquênios, licenças prêmios e outros benefícios que lhes são de direito.
5. Contudo, é preciso esclarecer que uma situação é o “aproveitamento do tempo”, outra é a questão considerada no parágrafo único, pois a Lei Complementar 173/2020, foi julgada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal, então ela gerou efeitos e consequências no mundo jurídico. Um dos principais objetivos da Lei Complementar 173/2020 foi disponibilizar recursos para o enfrentamento ao Coronavírus (Covid-19).
6. O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCEMG, firmou entendimento de que o lapso temporal no qual perdurou a pandemia poderia ser computado para fins de reconhecimento e consequente concessão de benefícios.

(fls. 2 da Mensagem nº 420 de 17/1/2024).

7. A decisão do TCEMG se embasou na decisão prolatada pelo STF ao decidir sobre a constitucionalidade da Lei Complementar 173/2020 e aponta que são restrições de “ordem orçamentária. Observem alguns trechos da própria decisão do Supremo, nesse sentido:

“Por seu turno, o artigo 8º da Lei 173/2020 prevê norma diretamente relacionada ao combate da pandemia do Covid-19, instituindo restrições de ordem orçamentária no que diz respeito ao aumento de gastos públicos com pessoal. Trata-se, portanto, de norma de eficácia temporária,”

“Analisando o conteúdo dos artigos 7º e 8º da Lei Complementar 173/2020, observo que em verdade, as normas não versam sobre o regime jurídico dos servidores públicos, mas sim sobre a organização financeira dos entes federativos e seus órgãos, cuja finalidade é apresentar medidas de prudência fiscal para o enfrentamento dos efeitos econômicos negativos causados pela pandemia aos cofres públicos.” (pronunciamento STF 9329676)

8. O presente projeto de lei fere o princípio da Separação dos Poderes ao criar despesas para o Executivo.

9. O parecer do IBAM nº 3.556/2018 da Lavra da Assessora Jurídica, Dra. Priscila Oquioni Souto, aprovado pelo Consultor Jurídico, Dr. Marcus Alonso Ribeiro Neves, do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, **o projeto de lei em tela impõe atribuições ao Poder Executivo** e aos órgãos a ele vinculados.

O entendimento do IBAM com relação a proposição de lei naquela ocasião foi de que o mesmo encontrava-se eivado de vício de validade, na medida em que representa uma indevida interferência do Poder Legislativo nas atribuições do Executivo em flagrante contraposição ao princípio da separação dos poderes, inserto no artigo 2º da Constituição Federal.

No Mesmo Sentido, o Enunciado nº 002/2004, do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM que assim se expressa:

“Processo Legislativo. Inconstitucionalidade de projeto de lei originário do Legislativo que: 1) crie Programa de Governo; 2) institua atribuições ao Executivo e a órgãos a ele subordinados.”

O Executivo, em consonância com os princípios da legalidade, legitimidade e democracia participativa, gerência a máquina estatal (art. 84, II, da Constituição Federal), deve promover ações voltadas para o desenvolvimento e melhoria da sociedade. Desta forma, incumbe ao Chefe do Executivo, no exercício de sua função típica de gerenciar o aparelho estatal, eleger prioridade e decidir se executará esta ou aquela ação governamental, sem a oitiva do Parlamento.

(fls. 3 da Mensagem nº 420 de 17/1/2024).

O entendimento segue o mesmo com relação ao Projeto de Lei nº 84/2023, **o Poder Legislativo não está autorizado a instituir programa de governo**, a criar despesas para o Município, uma vez que se insere na seara de atuação típica do Poder Executivo. Assim como a iniciativa legislativa correspondente, consoante expressamente declinado pelos arts. 61, § 1º, II, “e”, e 84, II e III, todos da Constituição Federal.

À guisa de exemplificação, o Projeto de Lei garante uma prestação de serviço específica ao cidadão, **sem programação prevista no Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e sem previsão na Lei Orçamentaria Anual – LOA.**

A Administração Pública não pode efetuar gastos sem previsão nos instrumentos de Planejamento que são de observância obrigatória para o gestor.

Nesse sentido, confira trecho da seguinte decisão do STF:

“Sendo de competência privativa do chefe do executivo tratar de matérias atinentes à organização administrativa e provimento de cargos do Poder Executivo, flagrante a inconstitucionalidade formal da Lei nº 6.053/93, por vício de iniciativa. [...] APELAÇÃO INTERPOSTA POR ADEMIR ANTÔNIO DEPRÁ – 12. Em razão da declaração de inconstitucionalidade antes referida, e por se apresentar como questão prejudicial à pretensão de direito material, nega-se provimento ao Recurso. “(AI 830040 ES. Primeira Turma. Min. LUIZ FUX. Dje-066 Divulg 10-04-2013 PUBLIC 11-04-2013).

Desta feita, o projeto de lei que ora se analisa, fere o mandamento constitucional insculpido no artigo 2º da Magna Carta, vejamos:

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

Nesse sentido, vejamos:

Incorre em vício de inconstitucionalidade formal (CF, arts. 61, § 1º, II, *a e c*, e 63, I) a norma jurídica decorrente de emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa reservada ao chefe do Poder Executivo, de que resulte aumento de despesa. Parâmetro de observância cogente pelos Estados da Federação, à luz do princípio da simetria. [ADI 2.079, rel. min. Maurício Corrêa, j. 29-4-2004, P, DJ de 18-6-2004.] = RE 745.811 RG, rel. min. Gilmar Mendes, j. 17-10-2013, P, DJE de 6-11-2013, Tema 686 (grifo nosso).

10. Registrados que a discussão relativa a vício de iniciativa no processo legislativo é de inegável relevância dos pontos de vista jurídico e político, mormente quando se cogita desrespeito à

(fls. 4 da Mensagem nº 420 de 17/1/2024).

competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Considerando, ainda, que a lei em questão tem o condão de acarretar despesa aos cofres municipais.

Destaca-se também a relevância econômica da questão debatida. O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição, **que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo**. Não se permite, assim, interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional, para abranger matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo. Nesse sentido, cito o julgamento da ADI 2.672, Rel. Min. Ellen Gracie, Redator p/ acórdão Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJ 10.11.2006; da ADI 2.072, Rel. Min. Cármem Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 2.3.2015; e da ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, DJe 215.8.2008.

11. Em decisão recente o colendo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL:

“... a prévia autorização legislativa exigida expressa tutela compartilhada do patrimônio público compatível com a separação dos poderes (art. 2º da CF). Ampliação do precedente julgamento formador ao julgamento da ADI 3594 (Rel. Min. Carmem Lúcia, Pleno Virtual 05 a 123.3.2021, DJe 12.4.2021), para abranger a presente hipótese de alienação ou concessão de terras públicas. Ação conhecida e pedido julgado improcedente. ADI 6596, relator(a): Ministra Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 22/2/2023, processo eletrônico DJe s/n **Divulg 12.04.2023** – Public 13.04.2023”.

É dizer, a condição imposta pelo Poder Constituinte estadual expressa **tutela compartilhada** do patrimônio público compatível com a **separação dos poderes**. Ainda que caiba ao Executivo administrar os bens e, ao final, praticar o ato administrativo de alienação ou concessão, somente poderá fazê-lo com aquiescência popular materializada na autorização legislativa (ADI 6596, Relator (a): Ministra ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 22/02/2023).

No mesmo sentido o TJMG **em ação que julgou inconstitucional Lei nº 3.439 de 30 de dezembro de 2021, do Município de Unaí-MG**:

“Por entender que a Lei impugnada viola o princípio da separação dos poderes por indevida ingerência na administração/alienação de bens públicos, assim como a regra de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, nos termos do artigo 61§ 1º, II, alínea “b”, da Constituição da República, ao impor novas obrigações aos órgãos do Poder Executivo, o Prefeito Municipal de Unaí, requer a declaração de inconstitucionalidade da Lei n. 3.439/2021.... ademais aos Poderes Legislativo e Executivo **devem obediência às regras de iniciativa de**

(fls. 5 da Mensagem nº 389 de 19/10/2023).

**legislação reservada**, fixadas constitucionalmente, sob pena de desrespeito ao postulado da Separação dos Poderes, expressamente previstos no artigo 2º da Constituição da República e no artigo 73 da Constituição do Estado de Minas Gerais. (ADI nº 1.000.23,008038-4/00 – **14/9/2023**) (grifo nosso).

12. Neste contexto, é inegável que o Projeto de Lei cria despesas para o Poder Executivo.

**Importante ressaltar que se trata de despesa obrigatória e de caráter continuado, não tendo sido apresentado nem Relatório de Impacto Orçamentário e Financeiro, requisito que é obrigatório para Projetos de Lei desta natureza.**

Desta feita, o Projeto de Lei fere a Lei de Responsabilidade Fiscal e sua execução pode culminar em improbidade administrativa, dada a falta de previsão nas legislações orçamentárias, bem como, os requisitos acima mencionados.

13. De mais a mais, temos que o veto total ao Projeto de Lei nº 68/2023, devidamente fundamentado nos termos perfilhados na presente mensagem, enseja a restituição da matéria para reexame dessa Egrégia Casa de Leis, o que ora providenciamos.

14. Estes, Excelência, os motivos que ostentamos para vetar, totalmente o Projeto de Lei nº 68/2023, cujos azos submetemos ao acurado exame dos membros que compõem o Parlamento Unaíense.

Unaí, 17 de janeiro de 2024; 80º da Instalação do Município.

José Gomes Branquinho  
Prefeito

A Sua Excelência o Senhor  
**VEREADOR PAULO ARARA**  
Presidente da Câmara Municipal  
CEP: 38.610-000 - Unaí-MG