



M E N S A G E M Nº 43/2023

Excelentíssimo Senhor

Vereador UBIRATAN CANHETE DE CAMPOS FILHO

Presidente da Câmara Municipal de Corumbá

Tenho a honra de dirigir-me a Vossa Excelência e, por seu intermédio, aos demais Excelentíssimos Senhores Vereadores para comunicar, na forma autorizada pelo art. 65, §1º da Lei Orgânica do Município, que optei pelo VETO TOTAL ao Projeto de Lei nº. 053/2023, o qual “Autoriza em caráter extraordinário, o poder executivo municipal a instalar uma linha de microcrédito destinada aos produtores rurais da agricultura familiar que desejem se adequar as normas do SIM - Sistema de Inspeção Municipal”, pelos fatos e fundamentos que passo a expor.

## RAZÕES DO VETO

### I- RELATÓRIO

O respectivo Projeto de Lei pretende instituir uma linha de microcrédito destinada aos produtores rurais da agricultura familiar que desejem se adequar as normas do SIM - Sistema de Inspeção Municipal.

### II - DA ANÁLISE DA MATÉRIA

#### II - (A) DAS ATRIBUIÇÕES PRIVATIVAS DO PODER EXECUTIVO. LEI AUTORIZATIVA. AUMENTO DE DESPESA SEM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA.

Inicialmente, cumpre-nos consignar 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 competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Aqui, dispõe sobre a imposição de diversas atribuições às unidades e órgãos da administração municipal.

A Constituição Estadual, no inciso IX, do art. 89, conferiu ao Governador do Estado a iniciativa privativa das leis que disponham sobre as atribuições da administração pública e, conseqüentemente, sobre os serviços públicos por ela prestados, direta ou indiretamente. Trata-se de questão relativa ao processo legislativo, cujos princípios são de observância obrigatória pelos Municípios, em face do artigo 17, da Constituição do Estado, 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, entendimento já consolidado pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul.

Tanto o é que, a própria Lei Orgânica do Município de Corumbá dispõe o que segue:

Art. 62 São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

III - criação, estruturação e atribuições das Secretarias, Departamentos ou Diretorias equivalentes e órgãos de Administração Pública;

Esse é o entendimento pacificado na Corte do Supremo Tribunal Federal, vejamos jurisprudência:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. LEI QUE ATRIBUI TAREFAS AO DETRAN/ES, DE INICIATIVA PARLAMENTAR: INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. C.F., art. 61, § 1º, II, e, art. 84, II e VI. Lei 7.157, de 2002, do Espírito Santo. I. - É de iniciativa do Chefe do Poder Executivo a proposta de lei que vise a criação, estruturação e atribuição de órgãos da administração pública: C.F., art. 61, § 1º, II, e, art. 84, II e VI. II. - As regras do processo legislativo federal, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros. III. - Precedentes do STF. IV. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (STF - ADI: 2719 ES, Relator: CARLOS VELLOSO, Data de Julgamento: 20/03/2003, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 25/04/2003) - GRIFO NOSSO

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Artigos 238 e 239 da Constituição do estado do Rio Grande do Sul. 3. Lei estadual n. 9.726/1992. 4. Criação do Conselho de Comunicação Social. 5. O art. 61, § 1º, inciso II, alínea a da Constituição Federal,

prevê reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo para criação e extinção de ministérios e órgãos da administração pública. 6. É firme a jurisprudência desta Corte orientada pelo princípio da simetria de que cabe ao Governador do Estado a iniciativa de lei para criação, estruturação e atribuições de secretarias e de órgãos da administração pública. 7. Violação ao princípio da separação dos poderes, pois o processo legislativo ocorreu sem a participação chefe do Poder Executivo. 8. Ação direta julgada procedente. (STF - ADI: 821 RS, Relator: GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 02/09/2015, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 26/11/2015) - GRIFO NOSSO

Instada a se manifestar, a Procuradoria-Geral do Município emanou parecer pelo veto do projeto em comento. Isto porque, a lei autorizativa que invade competência do Chefe do Poder Executivo é inconstitucional. 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.

Assim, é o entendimento do E. TJMS e do E. TJSP:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL QUE AUTORIZA O MUNICÍPIO RECEBER SOBRES DE MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO PROCEDENTES DE EDIFICAÇÕES, CONSTRUÇÕES E REFORMAS DE IMÓVEIS, PROVENIENTES DE PESSOAS NATURAIS E JURÍDICAS, BEM COMO MATERIAIS NOVO, CONHECIDOS COMO PONTA DE ESTOQUE - ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - VÍCIO DE INICIATIVA - PEDIDO PROCEDENTE. A Lei Municipal N. 2.67/2021 padece de vício formal de iniciativa na elaboração, uma vez que dispõe sobre o funcionamento da administração municipal, determinando condutas e criando atribuições a órgãos do Poder Executivo. Ademais, referida norma, apesar de explicitar ser meramente autorizativa, cria, na realidade, obrigações para a Administração local, entre elas a de promover campanhas publicitárias e construir depósitos para abrigar o material de construção a ser doado a pessoas carentes. (TJ-MS - ADI: 14031026920228120000 Não informada, Relator: Des. Eduardo Machado Rocha, Data de Julgamento: 20/09/2022, Órgão Especial, Data de Publicação: 22/09/2022)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.060, DE 08 DE NOVEMBRO DE 2018, DO MUNICÍPIO DE MARTINÓPOLIS. LEI DE INICIATIVA DA CÂMARA MUNICIPAL COM O OBJETIVO DE AUTORIZAR A FORMALIZAÇÃO DE CONVÊNIO PELO EXECUTIVO COM ENTIDADES RELIGIOSAS. INCONSTITUCIONALIDADE. INCOMPATIBILIDADE COM A RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO (ARTS. 5º E 47, II, XIV E XIX, 'A', E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL). AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INVIABILIDADE DA ELABORAÇÃO, PELO LEGISLATIVO, DE LEI AUTORIZATIVA PARA ATUAÇÃO DO EXECUTIVO EM MATÉRIA DE SUA EXCLUSIVA COMPETÊNCIA. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA, COM EFEITO EX TUNC. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. (TJ-SP - ADI: 22589107520188260000 SP 2258910-75.2018.8.26.0000, Relator: Cristina Zucchi, Data de Julgamento: 08/05/2019, Órgão Especial, Data de Publicação: 13/05/2019)

Outro aspecto analisado pela D. PGM, está contido no manifesto aumento de despesa sem apontar a dotação orçamentária, o impacto e os reflexos na administração pública. Neste sentido, contraria a própria Lei Orgânica do Município de Corumbá, in verbis:

Art. 129 Nenhuma lei que crie ou aumente despesa será executada sem que dela conste a indicação do recurso para atendimento do correspondente encargo.

Sob esse aspecto, é de se notar que a criação de linha de microcrédito demandaria despender recursos financeiros de alguma fonte no âmbito da administração pública, gerando despesa para o Município que não está coberta pela lei orçamentária, o que se incompatibiliza com o regramento constitucional.

Inclusive, o próprio Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul tem declarado a inconstitucionalidade de leis municipais que infringem esses comandos:

E M E N T A - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA DO MUNICÍPIO. AFASTADA. PROCESSO LEGISLATIVO. ATO COMPLEXO. NECESSIDADE DE PARTICIPAÇÃO DO PODER EXECUTIVO. MÉRITO. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO QUE CRIA DESPESA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. SUBVENÇÃO PELO PODER PÚBLICO DE MANIFESTAÇÃO RELIGIOSA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LAICIDADE DO ESTADO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. O município detém legitimidade passiva para figurar no polo passivo da ação direta de inconstitucionalidade, eis que a edição de lei caracteriza ato complexo, o qual, inclusive, depende de sanção pelo Poder Executivo. É de competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal a criação de leis que acarretam despesas para a municipalidade, padecendo, portanto, de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, a lei que gera ônus ao orçamento municipal. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios subvencionar manifestações religiosas, sob pena de violação ao princípio constitucional da laicidade do Estado. (TJ-MS - ADI: 20000018220168120000 MS 2000001-82.2016.8.12.0000, Relator: Des. Sérgio Fernandes Martins, Data de Julgamento: 07/11/2017, Órgão Especial, Data de Publicação: 26/02/2018)

EMENTA - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL QUE ESTABELECE A OBRIGATORIEDADE DO MUNICÍPIO EM CONSTRUIR E CONSERVAR PASSEIOS PÚBLICOS - INICIATIVA DA CÂMARA MUNICIPAL - OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DE PODERES E LIVRE INICIATIVA - VÍCIO FORMAL - PRECEDENTE ANTERIOR - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. Considerando que os dispositivos legais aplicados à matéria atribuem ao prefeito municipal a competência exclusiva para legislar sobre

a matéria relacionada a serviços públicos que acarretam redução de

arrecadação ou aumento de despesas públicas a serem suportadas pela Administração Pública Municipal, não permite a Câmara Municipal apresentar projeto de lei, sob pena de ocorrer inconstitucionalidade formal. TJMS. Direta de Inconstitucionalidade - Nº 1405483-94.2015.8.12.0000. Rel. Desembargador Divoncir Schreiner Maran. Julgamento 11.5.2016.

Neste sentido, em que pese a louvável intenção do Parlamento municipal em promover diretrizes para o desenvolvimento local, a inconstitucionalidade dos dispositivos do Projeto fica evidente, uma vez que impõe obrigações para unidades administrativas do Poder Executivo municipal.

## II - (B) AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DE FONTE DE RECURSO E ESTIMATIVA DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO.

Noutro giro, não fosse somente a inconstitucionalidade em virtude de invasão de competência na gestão pública do município, dispõe que o art. 1º do Projeto de Lei em comento dispõe sobre a criação de linha de microcrédito destinada à parcela da sociedade, impõe medidas orçamentárias-financeiras não previstas nas diretrizes orçamentárias do município. Primordialmente, necessário destacar a Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) que estabelece normas acerca da responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição, a fim de garantir a responsabilidade fiscal dos entes federados, mediante normas de limites de gastos públicos; de vinculação do acesso a recursos públicos (transferências voluntárias e operações de crédito) à regularidade na aplicação das verbas federais anteriormente repassadas; e exigências de adequação orçamentária para criação de novos gastos, imprescindíveis para o alcance de uma correlação salutar entre novas despesas e suas respectivas compensações, com o intuito de evitar o aumento desordenado do gasto público ou renúncia de receita que possa trazer prejuízos à administração pública.

Neste sentido, o encaminhamento da estimativa do impacto orçamentário- financeiro se faz mister nos projetos de leis que tem o condão de concessão de benefício de natureza tributária.

Corroborando com o disposto acima, cumpre mencionar o entendimento do Tribunal de Justiça de São Paulo sobre a necessidade de estimativa do impacto orçamentário e financeiro, senão vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI Nº 5.936/2019, DO MUNICÍPIO DE VALINHOS INICIATIVA PARLAMENTAR REDUÇÃO DE BASE DE CÁLCULO DE TAXA DE LICENÇA PARA APROVAÇÃO DE PROJETOS DE OBRAS E REGULARIZAÇÃO DE CONSTRUÇÕES AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO OFENSA AO ART. 113 DO ADCT E ART. 144 CE - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIMENTO. 1. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Municipal 5.936, de 27 de novembro de 2019, do Município de Valinhos. Redução de base de cálculo de taxa de licença para aprovação de projetos de obras e regularização de construções. Vício de iniciativa inexistente (Tema nº 682 do STF). 2. Processo legislativo. Renúncia de receita. Necessidade de estimativa do impacto orçamentário e financeiro. Afronta ao artigo 113 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal. Norma de reprodução obrigatória, dirigida a todos os entes federativos. Parâmetro de controle concentrado de constitucionalidade (Tema nº 484 do STF). Necessidade de equilíbrio orçamentário que se estende a todos os entes federados, e com maior intensidade nos Municípios, que possuem alternativas menores de receita. Existência de vício formal. Inconstitucionalidade reconhecida. Ação procedente.” (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2281123 - 41.2019.8.26.0000; Relator (a): Décio Notarangeli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 26/01/2022; Data de Registro: 27/01/2022)

Do mesmo entendimento é o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, vejamos:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 5.201, DE 29.06.2020, DE CARANGOLA. RENÚNCIA DE RECEITA DE IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA - ISSQN. ESTUDO COM ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. INEXISTÊNCIA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. ORIENTAÇÃO RECENTE ADVINDA DO EGRÉGIO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE PRESENTE. PRETENSÃO ACOLHIDA. 1. (...). 2. O egrégio Supremo Tribunal Federal, no julgamento do ARE nº 743.480 - MG, com repercussão geral, decidiu que as leis em matéria tributária enquadram-se na regra de iniciativa geral e qualquer parlamentar está autorizado a apresentar projeto de lei cujo conteúdo consista em instituir, modificar ou revogar tributo, bem como conceder benefícios fiscais, ainda que acarrete diminuição de receita. 3. Todavia, o mesmo Pretório, em decisões mais recentes, fixou tese no sentido de que a estimativa de impacto orçamentário e financeiro deve, necessariamente, compor o processo legislativo quando a proposição veicule renúncia de receita. Do contrário, haverá vício de inconstitucionalidade formal. 4. Assim, incide em inconstitucionalidade a Lei municipal nº 5.201, de 29.06.2020, de Carangola, que concede isenção tributária parcial de Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) como forma de incentivar a prática de esportes em academias e clubes desportivos para alunos acima de 60 anos, uma vez que sua implementação não foi precedida de estudo a respeito do impacto financeiro e orçamentário. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 10000204912653000 MG, Relator: Caetano Levi Lopes, Data de Julgamento: 28/07/2022, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 04/08/2022) GRIFO NOSSO

Desta forma, verifica-se que o documento demonstrando o impacto econômico e financeiro sob temas fornecimento de créditos a municípios se faz mister, sob pena de vício formal, uma vez que afronta ao artigo 113 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal.

Com o seguinte teor o preceito constitucional, in verbis:

“Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.”

Conforme recente orientação firmada pelo Eg. Supremo Tribunal Federal:

CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE DE IGREJAS E TEMPLOS DE QUALQUER CRENÇA. ICMS. TRIBUTAÇÃO INDIRETA. GUERRA FISCAL. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL E ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. ART. 113 DO ADCT (REDAÇÃO DA EC 95/2016). EXTENSÃO A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. (...) 2 (...) 3. A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirigi-se a todos os níveis federativos. 4. Medida cautelar confirmada e Ação Direta julgada procedente. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.816 RONDÔNIA RELATOR: MIN. ALEXANDRE DE MORAES.

Assim, evidencia-se a infringência ao art. 113, do ADCT, incluída pela EC

nº 95/16, para o controle da validade de normas que acarretam renúncia de receita, como é o caso. Ou seja, para o devido atendimento às determinações citadas no artigo 14 da LRF, o projeto de Lei ora apresentado deveria constar a estimativa do impacto orçamentário-financeiro a ser causado pela implementação de tal medida, bem como o atendimento de, pelo menos, uma das condições apresentadas nos incisos I e II citados acima.

Nesta senda, observando-se as instruções constantes na legislação consonantes à administração pública e ao conteúdo do Projeto 053/2023, temos que este contraria os requisitos legais da Lei de Responsabilidade Fiscal no que tange à repercussão financeira.

### III. DISPOSITIVO FINAL

Diante dos apontamentos acima alinhados, o Projeto de Lei não pode ser sancionado, vez que, em assim sendo, estar-se-á legislando sob a égide da inconstitucionalidade e ilegalidade, em razão de contrariar dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal e conter vício formal, uma vez que afronta dispositivos da Constituição Federal, razão pela qual apresento veto total ao Projeto de Lei em questão, rogando aos Senhores Vereadores sua manutenção pelas razões ora expostas.

PREFEITURA DE CORUMBÁ,

EM 14 DE NOVEMBRO DE 2023

MARCELO AGUILAR IUNES

PREFEITO DE CORUMBÁ

IONEWS

contato@ionews.com.br

**Código de autenticação: de16db5a**

Consulte a autenticidade do código acima em <https://do.corumba.ms.gov.br/Legislacao/pages/consultar>