



VETO Nº 001/2023
Da Proposição de Lei nº 703/2023

À Sua Excelência
Marcus Vinícius Tápias
Presidente da Câmara Municipal de Conselheiro Pena/MG

Após análise dos dispositivos da Proposição de Lei nº 703/2023, que “dispõe sobre as diretrizes para elaboração de Lei Orçamentária para o exercício financeiro de 2024”, apresento **VETO PARCIAL** às alterações/emendas feitas pelo Poder Legislativo no **parágrafo único do art. 28 e art. 30**, nos termos do **inciso II, do art. 42 da Lei Orgânica do Município**, pelas razões a seguir delineadas:

Redação originária do Projeto de Lei encaminhado ao Poder Legislativo:

Art. 28. (.....)

Parágrafo único - Para habilitar-se ao recebimento de subvenções sociais, a entidade privada sem fins lucrativos, deverá atender os requisitos definidos nos arts. 33 e 34 da Lei Federal nº 13.019/2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, que deverão ser certificados pelo Poder Executivo no ato de aprovação da parceria.

(.....)

Art. 30. As entidades beneficiadas com recursos públicos previstos nesta Seção, a qualquer título, submeter-se-ão à fiscalização do Poder Executivo com a finalidade de verificar o cumprimento dos objetivos para os quais receberam os recursos, sendo obrigado apresentar a prestação de contas em tempo hábil.

Redação da proposição de Lei com as alterações/emendas feitas pelo Poder Legislativo:

Art. 28. (.....)

Parágrafo único - Para habilitar-se ao recebimento de subvenções sociais, a entidade privada sem fins lucrativos, deverá atender os requisitos definidos nos arts. 33 e 34 da Lei Federal nº 13.019/2014, **declaração de regular funcionamento, emitida no exercício de 2024, pelo Presidente da Câmara, e comprovante de regularidade do mandato de sua diretoria e atender demais exigências contidas no instrumento de convênio.**

(.....)

Art. 30. As entidades beneficiadas com recursos públicos previstos nesta Seção, a qualquer título, submeter-se-ão à fiscalização do órgão de Controle Interno do Município e da Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas da Câmara, com a finalidade de verificar o seu cumprimento dos objetivos para os quais receberam recursos, sendo obrigado a apresentar a prestação de contas em tempo hábil, e caso não ocorra, ficará impedida de celebrar novos convênios com o município, sendo declarada inidônea pela Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas da Câmara.



1. RAZÕES E JUSTIFICATIVAS DO VETO

Inicialmente cumpre estabelecer que o art. 2º da Lei Maior, de modo objetivo, consagra que são os poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. É a previsão constitucional que tem como fundamento a teoria da tripartição dos Poderes. Em razão disso, parcela da doutrina tem afirmado que o mais correto não seria se referir a uma separação dos Poderes, mas sim a uma separação das **funções estatais**.

Assim, tipicamente, de modo elementar, tem-se que ao Poder Executivo coube a atividade executante, ao Poder Legislativo, a atividade legiferante, e ao Poder Judiciário, a atividade judicante.

1.1. Da Ausência de pertinência temática das emendas parlamentares.

Contudo, por ordem do poder constituinte e com fundamento no art. 61, §1º, inciso II da Constituição Federal, as matérias legislativas que tratam das leis orçamentárias são de iniciativa privativa do Poder Executivo. Sendo assim, oportuna a transcrição do mencionado dispositivo:

Art. 61. (.....)

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

(.....)

II – organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração do territórios;

No mesmo sentido, a Constituição do Estado de Minas Gerais:

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

(.....)

III – do Governador do Estado:

(.....)

f) a organização da Advocacia do Estado, da Defensoria Pública, da Polícia Civil, da Polícia Militar e dos demais órgãos da Administração Pública, respeitada a competência normativa da União;

h) as diretrizes orçamentárias;

No mesmo sentido a Lei Orgânica do Município de Conselheiro Pena:

Art. 38. São matérias de iniciativa privativa, além de outras previstas nesta Lei Orgânica:

(.....)

II – do Prefeito Municipal

d) os planos plurianuais, as diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais;



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO PENA

Construindo uma nova história

Sendo assim, ainda que legítimo o exercício do poder de emenda pelos parlamentares, quando se tratar de projetos de lei sujeitos à reserva de iniciativa de outros órgãos e poderes do Estado, incidindo, no entanto, sobre essa prerrogativa parlamentar – que é inerente à atividade legislativa -, as restrições decorrentes do próprio texto constitucional (CF, art. 63, I e II), as emendas parlamentares devem guardar **relação de pertinência** com o objeto da proposição legislativa.

É o que está disposto no art. 166 da Constituição Federal de 1988:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

(.....)

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

(.....)

§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

O Supremo Tribunal Federal *in verbis*:

“O exercício do poder de emenda, pelos membros do parlamento, qualifica-se como prerrogativa inerente à função legislativa do Estado - O poder de emendar - que não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis - qualifica-se como prerrogativa deferida aos parlamentares, que se sujeitam, no entanto, quanto ao seu exercício, às restrições impostas, em "numerus clausus", pela Constituição Federal. - A Constituição Federal de 1988, prestigiando o exercício da função parlamentar, afastou muitas das restrições que incidiam, especificamente, no regime constitucional anterior, sobre o poder de emenda reconhecido aos membros do Legislativo. O legislador constituinte, ao assim proceder, certamente pretendeu repudiar a concepção regalista de Estado (RTJ 32/143 - RTJ 33/107 - RTJ 34/6 - RTJ 40/348), que suprimiria, caso prevalecesse, o poder de emenda dos membros do Legislativo. - Revela-se plenamente legítimo, desse modo, o exercício do poder de emenda pelos parlamentares, mesmo quando se tratar de projetos de lei sujeitos à reserva de iniciativa de outros órgãos e Poderes do Estado, incidindo, no entanto, sobre essa prerrogativa parlamentar - que é inerente à atividade legislativa -, as restrições decorrentes do próprio texto constitucional (CF, art. 63, I e II), bem assim aquela fundada na exigência de que as emendas de iniciativa parlamentar sempre guardem relação de pertinência com o objeto da proposição legislativa” (STF, Pleno, ADI nº 973-7/AP – medida cautelar. Rel. Min. Celso de Mello, DJ 19 dez. 2006, p. 34 –g.n.).



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO PENA

Construindo uma nova história

“As normas constitucionais de processo legislativo não impossibilitam, em regra, a modificação, por meio de emendas parlamentares, dos projetos de lei enviados pelo Chefe do Poder Executivo no exercício de sua iniciativa privativa. Essa atribuição do Poder Legislativo brasileiro esbarra, porém, em duas limitações: a) a impossibilidade de o parlamento veicular matérias diferentes das versadas no projeto de lei, de modo a desfigurá-lo; e b) a impossibilidade de as emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, ressalvado o disposto nos §§ 3º e 4º do art. 166, implicarem aumento de despesa pública (inciso I do art. 63 da CF)” (ADI 3.114, Rel. Min. Ayres Britto, Plenário, DJ 7.4.2006).

Deste entendimento não destoa o egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais:

EMENTA: ANTEPROJETO DE ENUNCIADO DE SÚMULA. INCONSTITUCIONALIDADE DE EMENDA PARLAMENTAR SEM PERTINÊNCIA TEMÁTICA COM A PROPOSTA ORIGINÁRIA. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA RESERVADA. ENTENDIMENTO DO ÓRGÃO ESPECIAL E DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. UNIFORMIZAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA. SEGURANÇA JURÍDICA E OBSERVÂNCIA AO ARTIGO 5º, INCISO LXXVIII, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ENUNCIADO DE SÚMULA APROVADO. - É inconstitucional o dispositivo legal formalizado por emenda parlamentar a projeto de iniciativa reservada quando ele não guarda pertinência temática com a proposta originária, competindo ao Órgão Especial declarar sua inconstitucionalidade, nos termos da lei. - Estando pacificada a questão no Órgão Especial deste egrégio Tribunal de Justiça, deve ser acolhida a proposição de súmula. (TJMG - Projeto de Súmula 1.0000.18.138781-2/000, Relator(a): Des.(a) Moacyr Lobato, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 15/11/2019, publicação da súmula em 19/12/2019) (negrito nosso**).**

Por essas razões dispôs o art. 156 do Regimento Interno da Câmara de Conselheiro Pena:

*“Não serão aceitos substitutivos, emendas ou subemendas **que não tenham relação direta ou imediata com a matéria da proposição principal.**” (**negrito nosso**).*

Portanto, considerando que a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO tem como finalidade tão somente **“estabelecer metas e prioridades da administração pública federal, as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientar a elaboração da lei orçamentária anual, dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de ampliação das agências financeiras de fomento”** (art. 165, §2ª da CF/88), é forçoso reconhecer que tanto o **parágrafo único do art. 28**, quanto o **art. 30**, frutos de emenda parlamentar, não possuem nenhuma relação de pertinência com o objeto da proposição legislativa.

1.2. Da violação ao Princípio da Separação entre os Poderes -art. 2º da CF/88

Aliado a isso, ainda é preciso ressaltar que tanto o **parágrafo único do art. 28 da Proposição de Lei** quanto o **art.30 da Proposição de lei**, são inconstitucionais e ilegais, porque conferem prerrogativas ao Poder Legislativo (Presidente da Câmara e à Comissão de Finanças, Orçamento e Contas) que não estão previstas nas Constituições Federal e Estadual.



Pois, as leis infraconstitucionais, a pretexto de fiscalizar ou controlar atividades de outro poder, não podem dispor de modalidades de controle ou inovar em fórmulas de exercício dessa atividade que ultrapassem aquelas previstas pela Constituição de 1988, sob pena de violação ao princípio da separação dos poderes disposto no art. 2º da Carta Magna.

Por essa razão, é que o Supremo Tribunal Federal vem entendendo que organização dos Convênios e a formalização de parcerias com entidades da sociedade civil (Lei nº 13.019/14) dispensam autorização legislativa, sob pena de violação ao princípio Constitucional da Separação Dos Poderes. Vejamos:

*Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 26 E 28 DA LEI COMPLEMENTAR 149/2009 DO ESTADO DE RORAIMA. APROVAÇÃO PRÉVIA PELA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DOS TERMOS DE COOPERAÇÃO E SIMILARES FIRMADOS ENTRE OS COMPONENTES DO SISTEMA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE – SISNAMA NAQUELE ESTADO. IMPOSSIBILIDADE. ADI JULGADA PROCEDENTE. I – **É inconstitucional, por violar o princípio da separação dos poderes, a submissão prévia ao Poder Legislativo estadual, para aprovação, dos instrumentos de cooperação firmados pelos órgãos componentes do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA.** II - A transferência de responsabilidades ou atribuições de órgãos componentes do SISNAMA é, igualmente, competência privativa do Poder Executivo e, dessa forma, não pode ficar condicionada a aprovação prévia da Assembleia Legislativa. III – Ação direta julgada procedente. (negrito nosso)*

Aliás, é com fundamento nas competências administrativas do Poder Executivo que a Lei Federal nº 13.019/14 (Estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999), previu no art. 73, §1º do art. 73 a competência dos Ministros de Estado ou Secretários Estaduais, Distritais ou Municipais de aplicar as sanções de suspensão e de declaração de inidoneidade às organizações da sociedade civil no caso de descumprimento das normas atinentes à parceria. Ademais, a Lei nº 13019/14 estabelece normas gerais para as parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, portanto, considerando que o referido diploma legal já tratou dos requisitos para o estabelecimento das parcerias, não pode o legislador municipal inovar naquilo que já foi tratado pelo legislador federal, sob pena de futura lei incorrer em vício de inconstitucionalidade material.



Deste modo, resta claro que a emenda feita no parágrafo único do art. 28 da proposição de lei em questão, além de contrariar as disposições contidas na Lei Federal nº 13019/14, usurpa competência na medida que se desloca para a Câmara Municipal parcela do ato de gestão cabível ao Poder Executivo.

Aliado a isso, a atuação individual de membro do Poder Legislativo vem sendo rechaçada pelo Supremo Tribunal Federal, prova disso, é o *decisum* proferido no bojo da **ADI nº 4.700** a Corte Constitucional sedimentou o entendimento de que o poder de fiscalização é atribuído ao Congresso Nacional, ao Senado Federal ou à Câmara dos Deputados e não a cada um de seus integrantes individualmente considerados, o que fatalmente se aplica ao presente caso.

Sendo assim, *data vênia*, condicionar a contratação de entidade privada sem fins lucrativos a uma declaração do Presidente da Câmara de Vereadores é atribuir a ele prerrogativa não prevista na Constituição Federal de 1988 e tampouco na Constituição do Estado de Minas Gerais.

Nesse contexto, também deve ser rechaçada a emenda parlamentar contida no art. 30, pois a Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas da Câmara de Vereadores, órgão com atribuições eminentemente internas, não possui competência constitucional para verificar o cumprimento dos objetivos para os quais as entidades privadas receberam recursos públicos do Poder Executivo, tampouco para penalizá-las em caso de descumprimento.

Pois, contraria o parágrafo primeiro, do art. 73 da Lei Federal nº 13019/14 que confere ao Poder Executivo na figura do Secretário Municipal a atribuição de penalizar a entidade parceira quando descumprir o plano de trabalho, *in verbis*:

Art. 73. Pela execução da parceria em desacordo com o plano de trabalho e com as normas desta Lei e da legislação específica, a administração pública poderá, garantida a prévia defesa, aplicar à organização da sociedade civil as seguintes sanções: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

(.....)

§ 1º As sanções estabelecidas nos incisos II e III são de competência exclusiva de Ministro de Estado ou de Secretário Estadual, Distrital ou Municipal, conforme o caso, facultada a defesa do interessado no respectivo processo, no prazo de dez dias da abertura de vista, podendo a reabilitação ser requerida após dois anos de aplicação da penalidade. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Além disso, a fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo são exercidos nos limites constitucionais pelo Poder Legislativo, mediante controle externo, a quem compete inclusive, julgar anualmente as contas do Prefeito, consoante a previsão dos arts. 70 e 71 da nossa Carta Magna.

Portanto, qualquer processo legislativo que extrapole as regras constitucionais fatalmente culminará num vício de inconstitucionalidade que não pode ser superado nem mesmo pela posterior aquiescência do Poder Executivo.



Nesse contexto, cumpre ressaltar que o princípio constitucional da reserva busca limitar a atuação legislativa em matérias sujeitas à competência privativa do Poder Executivo.

Referido princípio tem como fundamento a separação dos poderes na medida que se impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias de competência do Poder Executivo.

Sendo assim, o Veto Parcial é necessário para evitar a invasão de competência do Executivo Municipal e preservar um dos princípios constitucionais basilares que assegura o Estado Democrático de Direito, qual seja, o Princípio da Separação dos Poderes, cuja previsão constitucional se encontra no art. 2º da nossa Carta Cidadã. Vejamos:

“São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

2. CONCLUSÃO

Portanto, diante dos apontamentos acima delineados, a Proposição não pode ser sancionada, sem ser parcialmente vetada, vez que, estar-se-á legislando sob a égide da inconstitucionalidade e ilegalidade, em razão de padecer de vício de inconstitucionalidade material que decorre da violação ao conteúdo das normas constitucionais.

Sendo assim, apresento **VETO PARCIAL** direcionado às **alterações/emendas** promovidas pelo Poder Legislativo no **parágrafo único do art. 28 e no art. 30 da Proposição de Lei nº 703/23**.

Constituem partes integrantes do presente VETO, a Proposição de Lei nº 703/2023, em anexo.

Gabinete da Prefeita de Conselheiro Pena/MG, 14 de julho de 2023.


NÁDIA FILOMENA DUTRA FRANÇA
Prefeita

RECEBIDO EM 14/07/23
às 9h30m horas
G.P. 14/07/23

Ediney Rodrigues
Diretor de Secretaria
Câmara Cons. Pena