



Prefeitura Municipal de Lagoa Santa

Ofício nº: 281/2024/GABPR/SEASJU

Lagoa Santa, 20 de março de 2024.

Exmo. Sr. Leonardo Viana Daher
Presidente do Legislativo Municipal
Câmara Municipal de Lagoa Santa – MG

Assunto: Veto Integral ao Projeto de Lei nº 6.088/2023, que “*Dispõe sobre a autorização de criação do Fundo Municipal de Inovação.*”

Exmo. Sr. Presidente,

O Prefeito Municipal de Lagoa Santa, Rogério César de Matos Avelar, nos termos do art. 68, inciso VI, da Lei Orgânica do Município, **veta integralmente o Projeto de Lei nº 6.088/2023, de iniciativa da Câmara Municipal de Lagoa Santa,** pelas razões adiante expostas:

I - DAS RAZÕES DO VETO

O Projeto de Lei nº 6.088/2023 visa autorizar a instituição do Fundo Municipal de Inovação com o objetivo de promover atividades inovadoras, tecnológicas e da economia criativa para o desenvolvimento econômico, social e ambiental de Lagoa Santa, sob a forma de programas e projetos.

Em que pese à nobre intenção do legislador, a proposição deve ser vetada, conforme razões adiante expostas:

I.1 - DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA PARA INSTITUIR FUNDOS MUNICIPAIS

Em conformidade com a legislação vigente, a criação de qualquer fundo público, em especial no âmbito municipal, mesmo que seja meramente de natureza contábil ou financeira, depende de lei de iniciativa do Poder Executivo, como é o caso do Fundo Municipal de Inovação.



Prefeitura Municipal de Lagoa Santa

Isso porque a criação de fundos públicos é matéria afeta a organização deste Poder Executivo/Prefeitura, como reza expressamente o art. 90, inciso XIV, da Constituição do Estado¹, o art. 61 da Constituição Federal e o art. 68, inciso XI, da Lei Orgânica Municipal, que assim estabelece: “*compete privativamente ao Prefeito dispor sobre a organização e o funcionamento da Prefeitura, na forma da lei*”.

Portanto, não pode o Poder Legislativo propor Projeto de Lei com o objetivo de instituir, e/ou criar novas atribuições a órgão vinculado ao Poder Executivo, pois nesse caso tem-se o flagrante desrespeito a iniciativa reservada deste poder.

Importante mencionar que o Senado Federal do Parecer nº 2, de 2019², sobre a Consulta nº 1, de 2017, que concluiu que “*são inconstitucionais, por vício de iniciativa, quaisquer projetos de lei de autoria parlamentar que instituem fundos orçamentários cujos recursos são geridos e empregados pelos órgãos dos Poderes Executivo ou Judiciário pelo Tribunal de Contas da União, pelo Ministério Público da União ou pela Defensoria-Pública da União.*”

Neste sentido, os Projetos de Lei que versem sobre instituição, autorização ou criação de fundos por iniciativa legislativa são inconstitucionais quando a gestão do fundo é feita por outro Poder que não seja o executivo e Renato Monteiro Rezende trata sobre o assunto:

“A prevalecer o entendimento original do STF sobre o art. 61, § 1º, II, e, da Carta Magna – e não vemos como as cinco decisões mencionadas tenham logrado superá-lo –, devemos concluir que a reserva de iniciativa também vale em relação a leis que criam fundos. Como se pode extrair de precedente do próprio Tribunal, em tudo consentâneo com a lógica adotada em sua jurisprudência tradicional sobre a reserva de iniciativa legislativa, a instituição de fundo financeiro deve ser feita por lei de iniciativa da autoridade ou órgão, no âmbito de cada Poder ou órgão autônomo, com a prerrogativa de deflagrar o processo legislativo em matéria de organização administrativa, em obediência ao art. 61, § 1º, II, e; 51, IV; 52, XIII; 73, caput; 96, II, d; 128, § 5º; e 134, § 4º, da Constituição Federal. Em consequência, fundos geridos por órgãos do Poder Executivo devem ser criados por lei de iniciativa do Presidente da República, vedada, portanto, a iniciativa parlamentar.” (REZENDE, R. M. de. A Insustentável Incerteza no Dever-Ser: reserva de iniciativa de leis,

¹ Art. 90 – **Compete privativamente ao Governador do Estado:** (...)

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

² Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7920272&ts=1550778648204&disposition=inline> Acesso em 20 de março 2024.



Prefeitura Municipal de Lagoa Santa

jurisprudência oscilante e a criação de fundos orçamentários. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Abril/2017 (Texto para Discussão nº 231). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 20 de março de 2024.)

Da mesma forma, ensina Denis Borges Barbosa sobre o tema:

“O fundo existe para que uma função estatal seja desenvolvida de forma contínua e segregada. Em princípio, esta função é a atribuída ao ponto nodal da estrutura onde se insere o fundo. O fim do fundo e a função de seu gestor devem, em princípio, coincidir. Ora, para se gerir o Fundo, para lhe dar substância e Função, o Fundo não pode ser deixado a seu próprio alvedrio. O Fundo, sem estruturas que o encerrem e administrem, sem órgãos específicos que o gerenciem e cuidem para que seus fins específicos sejam atendidos de acordo com a lei, é mera peça de ficção jurídica, quando não de poesia legislativa. Quem cria um Fundo, cria uma função na estrutura do Executivo. (...) Assim, claro está que não se pode dispor sobre os Fundos Orçamentários sem o fazer em norma que disponha sobre a pertinência do dispositivo contábil na estrutura da Administração. Em outras palavras, a norma que constitua Fundo Orçamentário é norma de estrutura do Poder Executivo, e como tal, norma de iniciativa privativa do Poder Executivo³.”

No mesmo sentido, cumpre colacionar recente decisão do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, na ADI nº 1.0000.21.000923-9/000 ajuizada em face de lei que cria fundo municipal, em que entendeu pela inconstitucionalidade da norma porque instituição de fundos é matéria de organização administrativa do órgão gestor do fundo:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO DE NOVA LIMA - LEI MUNICIPAL Nº 62/2020 - DESTINAÇÃO DE VERBA DO ORÇAMENTO MUNICIPAL PARA O FUNDO MUNICIPAL DE MICROFINANÇAS - POSSIBILIDADE DE DANO ECONÔMICO RELEVANTE - CRIAÇÃO DE DESPESA PARA O ENTE PÚBLICO - INGERÊNCIA DO LEGISLATIVO - INTERVENÇÃO NA AUTONOMIA ADMINISTRATIVA DO PODER EXECUTIVO - VÍCIO DE INICIATIVA - OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - MEDIDA CAUTELAR CONCEDIDA PELO ÓRGÃO ESPECIAL - INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA.

A Lei 62/2020 do Município de Nova Lima padece do vício de inconstitucionalidade, resultando em ofensa às normas constitucionais contidas nos artigos 66, III, alínea i; 90, V e XIV; 161, I e II e 173, caput e § 1º, todos da Constituição do Estado de Minas Gerais, ao interferir na organização administrativa do Poder Executivo.

³ Criação de fundos orçamentários: iniciativa do Executivo? In: BARBOSA, Dênis Borges. A eficácia do decreto autônomo e outros estudos de Direito Público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, pp. 248, 250. (apud Renato Monteiro de Rezende – ob. citada)



Prefeitura Municipal de Lagoa Santa

Notadamente configura ofensa à iniciativa reservada ao Chefe do **Poder Executivo Municipal e à sua autonomia administrativa, por resultar de projeto de lei de iniciativa parlamentar, versando sobre a instituição de "Programa de Microfinanças" do Município de Nova Lima que, apesar de buscar soluções para demandas decorrentes da pandemia de COVID-19, impõe ao Poder executivo a criação de um Fundo Municipal, com obrigações referentes a celebrações de convênios e contratações de empresas.**” (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.21.000923-9/000, Relator(a): Des.(a) Armando Freire , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 24/03/2022, publicação da súmula em 01/04/2022).

Se o Poder Legislativo invade a esfera privativa do Poder Executivo e propõe Projeto de Lei sobre matéria que não é de sua competência, é caracterizado o **vício formal de iniciativa**, que resulta na inconstitucionalidade dos dispositivos, por inobservância da regra que prevê o agente político responsável para dar início ao processo legislativo.

Assim, por violar as disposições expressas no art. 90, inciso XIV, da Constituição do Estado, no art. 61, da Constituição Federal e no art. 68, inciso XI, da Lei Orgânica Municipal o presente Projeto de Lei padece de vício de iniciativa, motivo pelo qual não deve ser convertido em Lei.

I.2 - DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES

A Constituição da República consagrou a autonomia dos entes Municipais dando-lhes a capacidade de se administrar, governar e legislar. No que se refere à capacidade de legislar, a Carta Magna Federal tratou de estabelecer limitações à iniciativa do Poder Legislativo e do Poder Executivo à luz do *princípio da separação de poderes*.

Nesse sentido, a iniciativa de leis que versem sobre a organização e o funcionamento da Administração Pública no âmbito do Ente Municipal, como já mencionado acima é reservada ao Chefe do Poder Executivo, como prevê expressamente o art. 61, §1⁴, da Constituição da República.

⁴Art. 61, CRFB. (...) § 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 Lagoa Santa

De igual modo, dispõem o art. 66, inciso III, alíneas “b”, “d” e “c”, e o art. 90, inciso XIV, da Constituição do Estado de Minas Gerais (CEMG), bem como o art. 45, parágrafo único, alíneas “a”, “c” e “d” e o art. 68, inciso XI, da Lei Orgânica Municipal de Lagoa Santa (LOM), sobre a competência privativa do Chefe do Poder Executivo em dispor sobre organização e funcionamento do Executivo, sobre a criação de cargos, funções e empregos públicos na Administração direta e autárquica, sobre o quadro de empregos das empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades sob controle direto ou indireto do ente público, e sobre a estruturação das Secretarias do Poder Executivo, órgão autônomo e entidade da administração indireta.

Dessa forma, resta evidenciado que, na esfera da União, do Estado e do Município, há normas que resguardam ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa de leis que versem sobre organização e atividade da Administração Pública, como a criação de fundos orçamentários vinculados a tal poder.

Sobre o desrespeito da competência privativa do Poder Executivo em iniciar o processo legislativo, o Eg. Tribunal de Justiça de Minas Gerais já se manifestou da seguinte maneira:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE AOBRIGATORIEDADE DE MATERNIDADE PERMITIR PRESENÇA DE DOULA EM TRABALHO DE PARTO AS CUSTAS DO ESTABELECIMENTO HOSPITALAR - VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - LIMINAR RATIFICADA. A Lei de iniciativa da Casa Legislativa, que obriga a maternidade, casa de parto e estabelecimento hospitalar congêneres, a permitir a presença de doula em trabalho de parto, parto e pós-parto, sempre que solicitada pela parturiente, sem custos adicionais à paciente, malferem a independência e a harmonia que deve reinar entre os poderes legitimamente constituídos, segundo a Lei Maior deste Estado, a Constituição Estadual, na medida em que tal lei deve ser de iniciativa do Prefeito Municipal. Procedência do pedido para suspender a eficácia da lei municipal nº 10.914, de 10 de março de 2016, é medida que se impõe.” (AÇÃO DIRETA INCONST Nº 1.0000.16.020532-4/000 - COMARCA DE BELO HORIZONTE - REQUERENTE(S):PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE - REQUERIDO(A)(S): PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA,CAMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE).

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO DE NOVA LIMA - LEI MUNICIPAL Nº 62/2020 - DESTINAÇÃO DE VERBA DO ORÇAMENTO MUNICIPAL



Prefeitura Municipal de Lagoa Santa

PARA O FUNDO MUNICIPAL DE MICROFINANÇAS -
POSSIBILIDADE DE DANO ECONÔMICO RELEVANTE -
CRIAÇÃO DE DESPESA PARA O ENTE PÚBLICO -
INGERÊNCIA DO LEGISLATIVO - INTERVENÇÃO NA
AUTONOMIA ADMINISTRATIVA DO PODER EXECUTIVO -
VÍCIO DE INICIATIVA - OFENSA AO PRINCÍPIO DA
SEPARAÇÃO DOS PODERES - MEDIDA CAUTELAR
CONCEDIDA PELO ÓRGÃO ESPECIAL -
INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA.

A Lei 62/2020 do Município de Nova Lima padece do vício de inconstitucionalidade, resultando em ofensa às normas constitucionais contidas nos artigos 66, III, alínea i; 90, V e XIV; 161, I e II e 173, caput e § 1º, todos da Constituição do Estado de Minas Gerais, ao interferir na organização administrativa do Poder Executivo. Notadamente configura ofensa à iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo Municipal e à sua autonomia administrativa, por resultar de projeto de lei de iniciativa parlamentar, versando sobre a instituição de "Programa de Microfinanças" do Município de Nova Lima que, apesar de buscar soluções para demandas decorrentes da pandemia de COVID-19, impõe ao Poder executivo a criação de um Fundo Municipal, com obrigações referentes a celebrações de convênios e contratações de empresas. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.21.000923-9/000, Relator(a): Des.(a) Armando Freire, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 24/03/2022, publicação da súmula em 01/04/2022)

Importante ainda mencionar que o desrespeito aos referidos dispositivos afronta ao *princípio da separação e harmonia entre os Poderes*, previsto no art. 2º da Constituição Federal e artigos 6º e 173, § 1º, da Constituição do Estado de Minas Gerais; o que decorre do fato de que não existir no ordenamento jurídico vigente autorização para Câmara Municipal legisle sobre matérias que versem sobre organização e atividade da Administração Pública, e se assim fizer tem-se o desrespeito a independência entre os poderes:

“Art. 6º – São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Parágrafo único – Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, **é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuição e, a quem for investido na função de um deles, exercer a de outro.**”

“Art. 173 – São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

§ 1º – **Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições, e, a quem for investido na função de um deles, exercer a de outro.**”



Prefeitura Municipal de Lagoa Santa

Sobre o princípio da harmonia e independência entre os Poderes, ensina a professora Natália Massom:

“Assim, cada Poder terá funções típicas, que lhe são próprias, e atribuições secundárias (que são as típicas dos demais Poderes), **sendo independente perante os demais. Essa repartição de tarefas é arquitetada de modo equilibrado, impedindo que um Poder avance sobre as atribuições dos demais e extrapole os limites postos pela Constituição sem que haja contenção.** Há, pois, um controle recíproco entre os diferentes Poderes, baseado no sistema de freios e contrapesos.” (MASSON, Natália. Manual de Direito Constitucional, JusPodivm: 2016, p. 132)

Portanto, o Projeto de Lei nº 6.088/2023 desrespeita o Princípio Constitucional da Harmonia e Independência dos Poderes, o que demonstra que ele não deve ser mantido pela Edilidade.

II - CONCLUSÃO

Com base na fundamentação exposta, **Veto Integralmente o Projeto de Lei nº 6.088/2023** e, por consequência, propício à reapreciação da matéria por parte desse egrégio Poder Legislativo, certo de que seus membros, ao conhecerem os motivos legais, reformularão seu posicionamento.

Após, publiquem-se as presentes razões de veto nos competentes veículos oficiais do Município.

Respeitosamente,

ROGÉRIO CÉSAR DE MATOS AVELAR
Prefeito Municipal