



RELATÓRIO E VOTO À MENSAGEM DE VETO Nº 0594/2020

“Veto parcial ao PL/321/20, de autoria do Governador do Estado, que ‘Estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício financeiro de 2021.’”

Procedência: Governador do Estado

Relator: Deputado Milton Hobus

I – RELATÓRIO

Cuida-se da Mensagem de Veto nº 0594/2020 (distribuída à minha relatoria, na forma regimental), por meio da qual Sua Excelência o Governador do Estado comunica a esta Casa Legislativa que vetou “os arts. 21, 22 e 23 e as emendas parlamentares não impositivas nºs 2, 858, 859, 860, 862, 863, 864, 876 e 2296, as quais constam da Parte 5 do Anexo I do Autógrafo do Projeto de Lei nº 0321.4/2020, que ‘Estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício financeiro de 2021’, **por serem inconstitucionais**, com fundamento no Despacho do Procurador-Geral do Estado (PGE), constante dos autos do processo administrativo nº SCC 19231/2020, e no Parecer nº 728/2020, da Consultoria Jurídica da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF)”. (Grifos acrescentados)

Às pp. 4 a 8 dos autos eletrônicos, arrazoa o Governador do Estado:

[...]

Razões do veto

Os dispositivos vetados, na forma como foram aprovados pela Assembleia Legislativa, são inconstitucionais, conforme razões apresentadas pela PGE e SEF.



A PGE se posicionou contrariamente à aprovação do art. 22 do PL 0321.4/2020, aduzindo o seguinte:

Entendo pela inconstitucionalidade do art. 22 do autógrafo do projeto de lei nº 0321/2020, considerando a independência dos Poderes, não podendo o parlamento fixar prazo para que o Chefe do Poder Executivo encaminhe Projeto de Lei, cuja competência lhe é privativa.

Nesse sentido, há precedente do Supremo Tribunal Federal:

“EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. Arts. 4º e 5º da Lei nº 9.265, de 13 de junho de 1991, do Estado do Rio Grande do Sul. - **Tratando-se de projeto de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, não pode o Poder Legislativo assinar-lhe prazo para o exercício dessa prerrogativa sua.** - Não havendo aumento de despesa, o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, mas esse poder não é ilimitado, não se estendendo ele a emendas que não guardem estreita pertinência com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo pelo Executivo e que digam respeito a matéria que também é da iniciativa privativa daquela autoridade. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 4º e 5º da Lei nº 9.265, de 13 de junho de 1991, do Estado do Rio Grande do Sul.” (ADI 546, Relator(a): MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 11/03/1999, DJ 14-04-2000 PP-00030 EMENT VOL-01987-01 PP-00176)

“**Tratando-se de projeto de lei de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, não pode o Poder Legislativo assinar-lhe prazo para o exercício dessa prerrogativa sua.** Não havendo aumento de despesa, o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, mas esse poder não é ilimitado, não se estendendo ele a emendas que não guardem estreita pertinência com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo pelo Executivo e que digam respeito a matéria que também é da iniciativa privativa daquela autoridade.” [ADI 546, rel. min. Moreira Alves, j. 11-3-1999, P, DJ de 14-4-2000.] ADI 2.305, rel. min. Cezar Peluso, j. 30-6-2011, P, DJE de 5-8-2011.

Com essas considerações, entendo pela inconstitucionalidade do art. 22 do PL n.º 0321/2020, que impõe prazo ao Chefe do Poder Executivo para o encaminhamento de Projeto de Lei de matéria financeira, por violação à independência dos Poderes, Art. 2º da CRFB e Art. 32 da CESC.

E a SEF, por intermédio de sua Consultoria Jurídica, recomendou o veto também ao art. 22 e aos arts. 21 e 23 e às emendas parlamentares não impositivas nºs 2, 858, 859, 860, 862, 863, 864, 876 e 2296, constantes da Parte 5 do Anexo I do referido autógrafo, nos seguintes termos:



Consoante à manifestação da DIOR [Diretoria de Planejamento Orçamentário], observa-se que as alterações promovidas pela ALESC ao texto original do Projeto de Lei nº 321.4/2020 são pontualmente de renumeração de artigos e inclusão dos artigos 21, 22 e 23.

Assim, **a primeira emenda parlamentar que merece atenção é a que promoveu a inclusão do art. 21 ao Projeto de Lei original [...].**

Nota-se que o § 2º do art. 44-A que se pretende incluir na Lei nº 17.996/2020 estabelece condição de adimplência para que os municípios catarinenses recebam recursos provenientes das emendas parlamentares impositivas. **Ocorre que tal previsão viola diretamente o § 13 do art. 120 da Constituição Estadual, que prevê expressamente:**

“Art. 120. O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, estruturados em Programas Governamentais, serão estabelecidos em leis de iniciativa do Poder Executivo, precedidas da realização do Congresso Estadual do Planejamento Participativo, de acordo com o disposto em Lei Complementar.

[...]

§ 9º As emendas individuais de parlamentares ao projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) serão aprovadas no limite de 1% (um inteiro por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo.

§ 10. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, nos termos da Lei Complementar.

[...]

§ 13. Quando a transferência obrigatória do Estado, para a execução da programação prevista nos §§ 9º e 10 deste artigo, for destinada a Municípios, independerá da adimplência do ente federativo destinatário.”

Além disso, o dispositivo proposto trata da destinação e devolução dos valores relativos às emendas parlamentares impositivas dos anos de 2018, 2019, 2020 e 2021, bem como nos anos subsequentes, promovendo a alteração da LDO 2021, o que é matéria estranha à previsão da receita e à fixação da despesa do exercício financeiro a que se refere, revelando-se incompatível com o § 8º do art. 120 da CE, que prevê:

“§ 8º A lei orçamentária não poderá conter matéria estranha a previsão da receita e a fixação da despesa, exceto para autorizar:

I – a abertura de créditos suplementares, até o limite de um quarto do montante das respectivas dotações orçamentárias;



II – a contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação da receita, nos termos da lei.”

Portanto, sugere-se o veto do art. 21 do PL 321/2020, incluído pela ALESC.

No tocante às emendas parlamentares impositivas, a Diretoria de Planejamento Orçamentário apenas chama à atenção que a ALESC propôs a fixação de valores na LOA 2021 que excederam em R\$ 18.123.450,55 os valores previstos na proposta original, sem fazer maiores ressalvas.

Já com relação às emendas não impositivas, é importante destacar que foram verificadas algumas irregularidades, das quais decorre a sugestão de veto das emendas nºs 02, 858, 859, 860, 862, 863, 864, 876 e 2296, constantes do Anexo I, parte 5, e, consequentemente, dos arts. 22 e 23, vez que relacionados às emendas 858 e 860, conforme será visto a seguir.

Consoante a verificação realizada pela DIOR, as emendas não impositivas nºs 859, 862 e 863 concedem dotação para início de obra cujo projeto não está devidamente aprovado pelos órgãos competentes, o que é inadmissível, nos termos do art. 33 da Lei federal nº 4.320/1964, que dispõe:

“Art. 33. Não se admitirão emendas ao projeto de Lei de Orçamento que visem a:

[...]

b) conceder dotação para o início de obra cujo projeto não esteja aprovado pelos órgãos competentes;”

Ainda segundo a DIOR, as emendas nºs 02 e 2296 retiram recursos para pagamento de serviço da dívida pública estadual, o que é expressamente vedado pela alínea “b” do inciso II do § 4º do art. 122 da Constituição Estadual, nestes termos:

Art. 122. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pela Assembleia Legislativa, na forma de seu regimento interno.

[...]

§ 4º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente poderão ser acolhidas caso:

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

II – indiquem os recursos necessários, admitidos somente os decorrentes de anulação de despesas, excluídas as relativas:

[...]

b) ao serviço da dívida pública;”



Por fim, a DIOR verificou que **as emendas nºs 858, 860, 864 e 876 retiram recursos de despesas básicas** (sentenças judiciais relativas à Saúde e despesas contratuais com bancos arrecadadores de tributos e taxas dos Encargos Gerais do Estado),

contrariando o art. 29, § 1º inciso IV, 'a', c/c o art. 16, § 1º, inciso IX, ambos da Lei nº 17.996/2020 – LDO 2021, que preveem:

“Art. 16. As despesas básicas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social dos órgãos da Administração Pública Estadual Direta, das autarquias, das fundações e das empresas estatais dependentes serão fixadas pelas unidades orçamentárias, **sob a supervisão do órgão central do Sistema Administrativo de Planejamento Orçamentário**.

§ 1º **Classificam-se como despesas básicas as efetuadas com:**

[...]

VIII – **precatórios judiciais e requisições de pequeno valor;**

IX – **contratos diversos;** e

X – **outras despesas que, pela sua natureza, poderão enquadrar-se nesta categoria.”**

“Art. 29. **As emendas ao projeto da LOA 2021 serão apresentadas em consonância com o estabelecido na Constituição do Estado e na Lei federal nº 4.320, de 1964.**

§ 1º **Serão rejeitadas pela Comissão de Finanças e Tributação da ALESC e perderão o direito a destaque em plenário as emendas que:**

[...]

IV – **anulem o valor das dotações orçamentárias provenientes de:**

a) **despesas básicas, conforme definição dada pelo § 1º do art. 16 desta Lei;**

Consequentemente, **considerando a ilegalidade das emendas nº 858 e 860, sugere-se o veto dos arts. 22 e 23, vez que estão relacionados a essas emendas e também por tratarem de matéria estranha às permitidas pelo § 8º do art. 120 da CE.**

Ante o exposto, com base nas informações apresentadas pela Diretoria de Planejamento Orçamentário, **sugere-se a sanção parcial do Autógrafo do Projeto de Lei nº 321/2020, com o veto dos arts. 21, 22 e 23, e das Emendas Parlamentares não impositivas nºs 02, 858, 859, 860, 862, 863, 864, 876 e 2296, constantes do Anexo I, parte 5.** (Grifos acrescentados)

É o breve relatório.



II – VOTO

De acordo com o Regimento Interno desta Assembleia, em seu art. 305, § 1º, c/c seus arts. 72, II, 209, I, parte final, e 210, II e IV, a esta Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) compete exarar parecer quanto à admissibilidade de tramitação de Mensagem de Veto, e, no mérito, pela ocasional manutenção ou rejeição dos vetos eventualmente apostos pelo Governador do Estado nos autógrafos dos projetos de lei aprovados por este Parlamento.

Com efeito, ao analisar os presentes autos, constatei, inicialmente, no que toca à admissibilidade, que restaram cumpridos os requisitos constitucionais formais atinentes à espécie em análise, previstos no § 1º do art. 54 da Constituição do Estado¹, **razão pela qual o veto parcial merece ter admitido o seu processamento formal por esta Casa de Leis.**

Quanto ao exame de mérito, no âmbito desta Comissão de Constituição e Justiça, com fundamento § 1º do art. 305 do Regimento Interno², **considero materialmente pertinentes e suficientes as razões de veto** apresentadas pelo Governador do Estado, consubstanciadas no Despacho do titular da Procuradoria-Geral do Estado (PGE), constante dos autos do Processo administrativo nº SCC 19231/2020, e do Parecer nº 728/2020, da Consultoria Jurídica da Secretaria de Estado da Fazenda – SEF (às pp. 4 a 8).

¹Art. 54 — Concluída a votação e aprovado o projeto de lei, a Assembleia Legislativa o encaminhará ao Governador do Estado para sanção.

§ 1º — Se o Governador do Estado considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, veta-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará dentro de quarenta e oito horas ao Presidente da Assembleia os motivos do veto.

[...]

² Art. 305. Recebida a mensagem de veto, será ela imediatamente publicada no Diário Oficial da Assembleia e remetida à Comissão de Constituição e Justiça.

§ 1º A Comissão, na condição de fração técnica instrutória do Plenário da Assembleia Legislativa, terá o prazo de 2 (duas) reuniões para exarar parecer pela manutenção ou pela rejeição do veto, observado o disposto no art. 54 da Constituição do Estado.

[...]



Ante o exposto, quanto à análise técnica cometida a esta Comissão de Constituição e Justiça (art. 72. II, c/c arts. 209. I, parte final, 210. II e IV, e 305. § 1º, do Regimento Interno da Alesc; e art. 54. §§ 1º, 4º e 5º, da Constituição do Estado de 1989), conduzo voto pela **ADMISSIBILIDADE** formal da tramitação processual da Mensagem Governamental nº 0594/2020, e, no mérito, pela **MANUTENÇÃO** do veto parcial aos **arts. 21, 22 e 23 e às emendas parlamentares não impositivas de ns. 2, 858, 859, 860, 862, 863, 864, 876 e 2296**, constantes da **Parte 5 do Anexo I do Autógrafo do Projeto de Lei 0321.4/2020** (que “Estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício financeiro de 2021”), restando, por conseguinte, a matéria apta, nos termos regimentais, à superior deliberação conclusiva do Plenário desta Assembleia Legislativa.

Sala da Comissão,

Deputado Milton Hobus
Relator