



ESTADO DE GOIÁS
SECRETARIA DE ESTADO DA CASA CIVIL

OFÍCIO MENSAGEM Nº 210/2020/SECC

Goiânia, 04 de agosto de 2020.

A Sua Excelência o Senhor
Deputado Estadual Lissauer Vieira
Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás
Palácio Alfredo Nasser
74019-900 Goiânia/GO

Assunto: Veto parcial ao Autógrafo de Lei nº 60/2020.

Senhor Presidente,

1 Reporto-me ao Ofício nº 462-P, de 2 de julho de 2020, que encaminhou à Governadoria o Autógrafo de Lei nº 60, de 1º de julho de 2020, que integra o Processo nº 202000004029606 e dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2021 e dá outras providências. Comunico-lhe que, apreciando o seu teor, decidi, no uso da competência a mim conferida pelo § 1º do art. 23 da Constituição Estadual, vetá-lo parcialmente pelas razões expostas a seguir.

RAZÕES DO VETO

2 A propositura, de autoria desta Governadoria, apresenta as metas e as prioridades da administração pública estadual. Focaliza a estrutura e a organização dos orçamentos, as diretrizes para a elaboração e a adequação dos orçamentos, a política de aplicação dos recursos da agência financeira oficial de fomento e, além das disposições gerais, as relativas a: i) transferências voluntárias; ii) despesas com pessoal e encargos sociais; iii) dívida pública estadual; e iv) alterações na legislação, inclusive tributária.

3 Ouvidas sobre o Autógrafo nº 60, de 2020, a Procuradoria-Geral do Estado e as Secretarias de Estado da Administração e da Economia, considerando a superveniência de emendas parlamentares que alteraram o texto original, recomendaram o veto aos dispositivos que seguem.

Incisos VI, VII e VIII do § 2º do art. 4º

4 Sobre o acréscimo dos incisos VI, VII e VIII do art. 4º promovidos por meio de emenda parlamentar, a Secretaria de Estado da Economia esclareceu que seu conteúdo atina com matéria de Lei Orçamentária Anual, e não de Lei de Diretrizes Orçamentárias. Ademais, há falta de



pertinência temática entre o *caput* do art. 4º e os incisos acrescidos por meio de emenda parlamentar, a denotar, ainda, violação aos princípios democrático e do devido processo legislativo. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal aponta no sentido de que, em se tratando de matéria sob reserva de iniciativa do Poder Executivo, há necessidade de pertinência temática entre a emenda parlamentar e o conteúdo da norma original. Por consequência, acolho as razões da Economia e veto, por inconstitucionalidade, os incisos VI, VII e VIII do § 2º do art. 4º.

§§ 1º e 2º do art. 24

5 Quanto aos §§ 1º e 2º do art. 24, foram adicionados ao texto por emenda parlamentar. No entanto, repetem preceitos da Lei Complementar estadual nº 112, de 18 de setembro de 2014, os quais já se encontram superados por Emenda Constitucional superveniente que disciplinou de maneira diversa a matéria. Assim, veto por inconstitucionalidade os §§ 1º e 2º do art. 24.

§§ 2º e 3º do art. 30

6 Durante o processo legislativo, o art. 30 foi acrescido dos §§ 2º e 3º, os quais apresentam impropriedade técnica que ocasiona óbice à operacionalização da norma, de acordo com a Secretaria de Estado da Economia. Veto, pois, os §§ 2º e 3º do art. 30 por contrariedade ao interesse público.

Inciso V do § 1º do art. 41

7 A redação proposta ao § 1º do art. 41 foi alterada durante o processo legislativo, tendo sido inserido o inciso V, conforme transcrição:

Art. 41. Ficam vedadas, no âmbito do Poder Executivo, a concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração e subsídio de servidores e militares.

§ 1º Para fins da aplicação das vedações previstas no caput deste artigo, excetua-se:

(...)

V – profissionais da segurança pública, saúde e demais serviços essenciais ao combate da pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19), conforme regulamento;

8 Sobre o enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), vige a Lei Complementar federal nº 173, de 27 de maio de 2020, a qual estabelece um amplo programa federativo de iniciativas e medidas aplicáveis em decorrência do estado de calamidade pública decretado para o enfrentamento da Covid-19, entre as quais se destaca o extenso rol de proibições do seu art. 8º¹.

¹ Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

I – conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;

II – criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III – alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV – admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;



9 Uma das medidas vedadas pela Lei Complementar federal nº 173, de 2020, que abrange a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, é justamente a concessão de reajustes e aumentos, sem qualquer exceção aos profissionais essenciais ao combate da pandemia. Assim, por contrariedade ao ordenamento jurídico, demonstrada pela sua incompatibilidade com a Lei Complementar federal nº 173, de 2020, veto o inciso V do § 1º do art. 41.

Inciso VII do § 2º do Art. 41

10 Por meio de emenda parlamentar foi inserido o inciso VII ao § 2º do art. 41 para incluir, entre as condutas vedadas, no âmbito do Poder Executivo, a contratação de servidores temporários:

Art. 41. Ficam vedadas, no âmbito do Poder Executivo, a concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração e subsídio de servidores e militares.

(...)

§ 2º Em consonância com o disposto no caput deste artigo, ficam vedados ainda:

(...)

VII – a contratação de servidores temporários.

V – realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI – criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;

VII – criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º;

VIII – adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal;

IX – contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.

§ 1º O disposto nos incisos II, IV, VII e VIII do caput deste artigo não se aplica a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

§ 2º O disposto no inciso VII do caput não se aplica em caso de prévia compensação mediante aumento de receita ou redução de despesa, observado que:

I – em se tratando de despesa obrigatória de caráter continuado, assim compreendida aquela que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por período superior a 2 (dois) exercícios, as medidas de compensação deverão ser permanentes; e

II – não implementada a prévia compensação, a lei ou o ato será ineficaz enquanto não regularizado o vício, sem prejuízo de eventual ação direta de inconstitucionalidade.

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual poderão conter dispositivos e autorizações que versem sobre as vedações previstas neste artigo, desde que seus efeitos somente sejam implementados após o fim do prazo fixado, sendo vedada qualquer cláusula de retroatividade.

§ 4º O disposto neste artigo não se aplica ao direito de opção assegurado na Lei nº 13.681, de 18 de junho de 2018, bem como aos respectivos atos de transposição e de enquadramento.

§ 5º O disposto no inciso VI do caput deste artigo não se aplica aos profissionais de saúde e de assistência social, desde que relacionado a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

§ 6º (VETADO)



11 A Secretaria de Estado da Administração esclarece que a inovação antes indicada ainda que seja medida que demonstre um potencial intento de contribuir para a redução nas despesas com pessoal, pela redação apresentada, acaba por tornar inviável a gestão de pessoal do Estado. Sabe-se que a contratação temporária para a prestação de determinados serviços é mais vantajosa à administração, de modo que sua total vedação poderá resultar na inviabilização, por falta de pessoal, da prestação de alguns serviços essenciais nas áreas da educação, inclusive do magistério, e da segurança pública, especialmente considerando que o dispositivo não prevê a possibilidade de reposição ou substituição.

12 Ainda de acordo com a pasta da Administração, a manutenção deste dispositivo implicaria, de forma mediata, a necessidade de realização de concurso público para atender a necessidade de áreas essenciais, como a segurança prisional, uma vez que com os vencimentos do contratos vigentes, todo o sistema colapsaria sem a possibilidade de realização de novas contratações temporárias. Nesse sentido, destaca que não se trata de aumentar o número de temporários, mas de se possibilitar a pura e simples substituição dos atuais contratos por outros em igual número, conforme os ora vigentes atinjam seus prazos máximos de validade. Acolho essa recomendação e, por contrariedade ao interesse público, veto o inciso VII do § 2º do art. 41.

§ 4º do art. 41

13 O art. 41 foi acrescido de um § 4º para autorizar, no âmbito dos demais Poderes e órgãos autônomos, quaisquer concessões de vantagens, aumentos de remuneração ou subsídio, criação de cargos, empregos e funções, alterações de estrutura de carreiras, bem como admissões ou contratações de pessoal.

14 Sobre o dispositivo, observa-se que seu teor está em desacordo com as principais normas que regem o orçamento, a responsabilidade fiscal e a transparência do gasto público. Esse parágrafo adicionado encerra uma autorização genérica para quaisquer alterações na despesa com pessoal no âmbito dos demais Poderes e, nestes termos, não atende o requisito contido no inciso II do § 1º do art. 169 da Constituição Federal² que, por sua vez, é norma destinada a assegurar que somente serão implementadas medidas referentes à despesa de pessoal cujo impacto tenha sido considerado por ocasião da elaboração da Lei Orçamentária Anual.

15 Sob outro aspecto, o dispositivo também padece de vício. É que a Lei Complementar federal nº 173, de 2020, por sua vez, traz no § 3º do art. 8º a possibilidade de que, excepcionalmente, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual apresentem dispositivos e autorizações que versem sobre as vedações de aumento de despesa com pessoal previstas no referenciado artigo, desde que seus efeitos somente sejam implementados a partir de 2022, e veda-se qualquer cláusula de retroatividade. Não se vislumbra no texto do § 4º do art. 41 previsão de que seus efeitos financeiros serão diferidos para o ano de 2022, como então exige a Lei Complementar federal nº 173, de 2020.

² Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

16 Ademais, no cenário fiscal atual, não podem ser ignoradas as exigências da Lei Complementar federal nº 159, de 19 de maio de 2017, cujo art. 8º não se compatibiliza com a permissão engendrada pelo § 4º do art. 41 do autógrafo em exame. Diante dos significativos vícios jurídicos do § 4º do art. 41, especialmente sua inconstitucionalidade, veto-o.

Incisos VI e VII do art. 49

17 O art. 49, em sua redação original, era articulado em cinco incisos, os quais estabeleciam prioridades a serem observadas pela agência financeira oficial de fomento na concessão de empréstimos e financiamentos.

18 Os incisos VI e VII adicionados ao art. 49, por meio de emenda parlamentar, não se harmonizam com as prescrições da Lei estadual nº 13.533, de 15 de outubro de 1999, a qual dispõe sobre a constituição e o funcionamento da Agência de Fomento de Goiás S/A. Além disso, constituem inovação que não coincide com o objeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Portanto, acolho a sugestão da Secretaria de Estado da Economia e veto, por contrariedade ao interesse público, os incisos VI e VII do art. 49.

Art. 61

19 A alteração promovida na redação do art. 61 atribui ao deputado autor da emenda a prerrogativa de, mediante ofício devidamente motivado, apresentado ao órgão ou entidade executor(a) antes de seu empenho, alterar o objeto, o beneficiado e/ou a ação orçamentária da emenda parlamentar individual impositiva, mantido seu valor original. Há, na espécie, uma indevida substituição do Executivo pelo Legislativo, o que contraria o princípio da separação dos Poderes insculpido no art. 2º da Constituição Federal. Por considerar que o art. 61 caracteriza indevida intromissão do Poder Legislativo em matéria exclusiva do Poder Executivo, veto o dispositivo.

Art. 62

20 A redação originalmente proposta ao art. 62 foi completamente alterada por emenda parlamentar, passando a dispor sobre matéria estranha à Lei de Diretrizes Orçamentárias, o que contraria as diretrizes do § 2º do art. 165 da Constituição Federal³.

21 Em interpretação sobre essa norma constitucional, o Supremo Tribunal Federal⁴ já decidiu que a LDO possui destinação constitucional específica e veicula conteúdo material próprio, que, definido pelo art. 165, § 2º, da Carta Federal, compreende as metas e prioridades da administração pública, inclusive as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente. Com fundamento nos argumentos acima apresentados, veto, por inconstitucionalidade, em sua integralidade, o art. 62.

§ 10 do art. 65

22 Trato agora do § 10 do art. 65, acrescido à propositura por emenda parlamentar que pretende atribuir aos Chefes do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas do Estado, do

3 Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

(...)

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

(...)

4 ADI 612 QO, rel. min. Celso de Mello, j. 3-6-1993, P, DJ de 6-5-1994.



Tribunal de Contas dos Municípios, do Poder Judiciário, do Ministério Público Estadual e da Defensoria Pública, a prerrogativa de estabelecer os montantes que cada um terá como limite de movimentação e empenho, caso seja necessária a limitação do empenho das dotações orçamentárias e da movimentação financeira para atingir a meta de resultado primário prevista.

23 Verifica-se, todavia, que tal previsão mostra-se incompatível com as normas previstas no art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, as quais expressamente aludem à limitação de empenho e movimentação financeira nos montantes necessários, não sendo dado aos demais Poderes a fixação de *quantum* a menor do que o necessário. Veto, por inconstitucionalidade, o § 10 do art. 65.

Art. 79

24 O art. 79, por seu turno, foi inserido na propositura via emenda parlamentar e tem por objeto a fixação de percentual da receita de impostos para destinação à Universidade Estadual de Goiás. Com efeito, o tema não deve ser objeto de disciplina pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, pois contraria os §§ 2º e 9º⁵ do art. 165 da Constituição Federal. Veto integralmente, por inconstitucionalidade, o art. 79.

Art. 80

25 A propositura incide em vício de constitucionalidade ao estabelecer, no art. 80., que serão priorizadas ações de saneamento básico nos municípios goianos com alto Índice Multidimensional de Carência das Famílias de Goiás (IMCF), com a reserva da dotação pertinente na Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2021. Como o art. 80 não se conforma aos §§ 2º e 9º do art. 165 da Constituição Federal, veto o dispositivo, por inconstitucionalidade.

Art. 81

25 O art. 81 foi inserido por meio de emenda parlamentar e prevê o seguinte: “O Poder Executivo apoiará a regionalização dos atendimentos de saúde, na criação de Polos de Atendimento e no aumento do número de UTIs em cada Microrregião do Estado, reservando-se para tanto dotação pertinente na Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2021”. A propositura legislativa inova e insere norma estranha à matéria disciplinável por meio de Lei de Diretrizes Orçamentárias. Ademais, não é desnecessário lembrar que a análise sobre a inclusão dessas ações na programação a ser estabelecida no futuro projeto de lei orçamentária cabe, em primeiro lugar, ao Executivo, por evidente imposição da separação orgânica e funcional estabelecida pela vigente ordem constitucional. Assim, veto o art. 81, por inconstitucionalidade, dada sua incompatibilidade com os §§ 2º e 9º do art. 165 da Constituição Federal.

Art. 82

5 Art. 165 (...)

§ 9º Cabe à lei complementar:

I – dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II – estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

III – dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto nos §§ 11 e 12 do art. 166 .





26 O Autógrafo nº 60, de 2020, ao estabelecer, por intermédio de emenda parlamentar, que o Poder Executivo apoiará os programas de agricultura familiar, e reservará para tanto dotação pertinente na Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2021, institui obrigação ao Poder Executivo e viola os §§ 2º e 9º do art. 165 da Constituição Federal. E, por inconstitucionalidade, veto o art. 82.

Art. 83

27 Por meio de emenda parlamentar, restou inserido no projeto a seguinte previsão no art. 83: “As emendas impositivas individuais serão liquidadas e pagas impreterivelmente até o mês de setembro de cada ano, salvo em anos eleitorais quando devem ser liquidadas e pagas até o mês de março.” Trata-se de previsão que afronta o § 11 do art. 111 da Constituição do Estado de Goiás, o qual estabelece que essa execução orçamentária obrigatória será realizada durante o respectivo exercício financeiro.

28 Ademais, o dispositivo não se harmoniza com a alínea “a” do inciso VI do art. 73 da Lei federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece a proibição de repasses nos três meses que antecedem o pleito eleitoral. Com fundamento em tais argumentos, veto o art. 83, por inconstitucionalidade.

Art. 84

29 A permissão conferida pelo art. 84, acrescido por emenda parlamentar, para a realização de revisão geral das remunerações, subsídios, proventos e pensões dos servidores ativos e inativos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como dos Tribunais de Contas e do Ministério Público, das autarquias e das fundações públicas estaduais, não se compatibiliza com o teor do art. 41 da propositura e vulnera a proibição contida no art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020, cuja vigência se estende até o final de 2021.

30 Sob outro aspecto, o dispositivo também padece de vício. Afinal, o § 3º do art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020, abrange excepcional possibilidade de que a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual apresentem dispositivos e autorizações que versem sobre as vedações de aumento de despesa com pessoal previstas naquele artigo, desde que seus efeitos somente sejam implementados a partir de 2022, e é vedada qualquer cláusula de retroatividade. Não se vislumbra no texto do art. 84 previsão de que seus efeitos financeiros serão diferidos para o ano de 2022, como exige a Lei Complementar federal nº 173, de 2020. Nesse cenário, por inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público, dado seu potencial efeito nocivo às finanças públicas, veto o art. 84.

Art. 85

31 Por meio de emenda parlamentar, a propositura legislativa foi acrescida do art. 85 que estabelece a vedação de “diminuição de qualquer vencimento e/ou dos servidores públicos estaduais, reservando-se para tanto dotação pertinente na Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2021, pelo valor estimativo da inflação do período considerado”. O Autógrafo nº 60, de 2020, inova e insere norma estranha à matéria disciplinável por meio de Lei de Diretrizes Orçamentárias. Assim, veto o art. 85, por inconstitucionalidade, dada sua incompatibilidade com os §§ 2º e 9º do art. 165 da Constituição Federal.

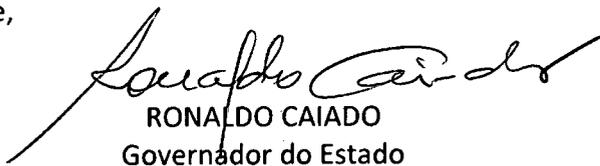
32 Como está exposto, resolvi vetar parcialmente o Autógrafo de Lei nº 60, de 1º de julho de 2020, por inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público. Fiz isso por meio de





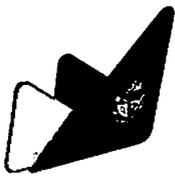
despacho dirigido à Secretaria de Estado da Casa Civil, inclusive com a determinação de serem lavradas as razões que ora subscrevo e ofereço a esse Parlamento.

Atenciosamente,


RONALDO CAIADO
Governador do Estado

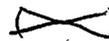
SECC/GERAT/EMG/
202000004029606





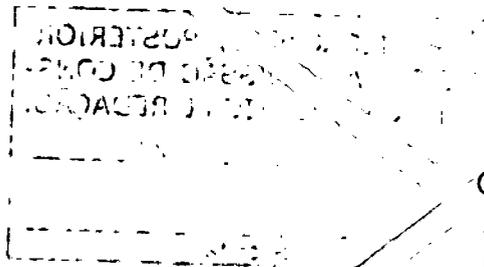
CERTIDÃO DE VETO

() INTEGRAL



PARCIAL

Certifico que o autógrafo de lei nº 60, de 01/07/20, foi remetido por esta casa à SANÇÃO governamental em 16/07/20, via ofício nº 462/P e, 05/08/20, devolvido a este Poder Legislativo, conforme ofício nº 210/G, sendo devidamente protocolado na data abaixo.

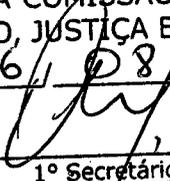


Goiânia, 05/08/2020

Umoáio Júnio Lopes Almeida
Seção de Protocolo e Arquivo

À PUBLICAÇÃO E, POSTERIOR-
MENTE, À COMISSÃO DE CONS-
TITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO.

Em 06/08/2020


1º Secretário

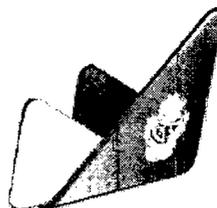
PROCESSO LEGISLATIVO
Nº 202003552



Data Autuação: 05/08/2020
Nº Ofício MSG: 210 - G
Origem: GOVERNADORIA DO ESTADO DE GOIÁS
Autor: GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS
Tipo: VETO
Subtipo: PARCIAL
Assunto:
VETA PARCIALMENTE O AUTOGRAFO DE LEI Nº 60, DE 01 DE JULHO DE 2020



202003552



ALEGO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
DO ESTADO DE GOIÁS
A CASA É SUA



ESTADO DE GOIÁS
SECRETARIA DE ESTADO DA CASA CIVIL



OFÍCIO MENSAGEM Nº 210/2020/SECC

Goiânia, 04 de agosto de 2020.

A Sua Excelência o Senhor
Deputado Estadual Lissauer Vieira
Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás
Palácio Alfredo Nasser
74019-900 Goiânia/GO

Assunto: Veto parcial ao Autógrafo de Lei nº 60/2020.

Senhor Presidente,

1 Reporto-me ao Ofício nº 462-P, de 2 de julho de 2020, que encaminhou à Governadoria o Autógrafo de Lei nº 60, de 1º de julho de 2020, que integra o Processo nº 202000004029606 e dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2021 e dá outras providências. Comunico-lhe que, apreciando o seu teor, decidi, no uso da competência a mim conferida pelo § 1º do art. 23 da Constituição Estadual, vetá-lo parcialmente pelas razões expostas a seguir.

RAZÕES DO VETO

2 A propositura, de autoria desta Governadoria, apresenta as metas e as prioridades da administração pública estadual. Focaliza a estrutura e a organização dos orçamentos, as diretrizes para a elaboração e a adequação dos orçamentos, a política de aplicação dos recursos da agência financeira oficial de fomento e, além das disposições gerais, as relativas a: i) transferências voluntárias; ii) despesas com pessoal e encargos sociais; iii) dívida pública estadual; e iv) alterações na legislação, inclusive tributária.

3 Ouvidas sobre o Autógrafo nº 60, de 2020, a Procuradoria-Geral do Estado e as Secretarias de Estado da Administração e da Economia, considerando a superveniência de emendas parlamentares que alteraram o texto original, recomendaram o veto aos dispositivos que seguem.

Incisos VI, VII e VIII do § 2º do art. 4º

4 Sobre o acréscimo dos incisos VI, VII e VIII do art. 4º promovidos por meio de emenda parlamentar, a Secretaria de Estado da Economia esclareceu que seu conteúdo atina com matéria de Lei Orçamentária Anual, e não de Lei de Diretrizes Orçamentárias. Ademais, há falta de

pertinência temática entre o *caput* do art. 4º e os incisos acrescidos por meio de emenda parlamentar, a denotar, ainda, violação aos princípios democrático e do devido processo legislativo. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal aponta no sentido de que, em se tratando de matéria sob reserva de iniciativa do Poder Executivo, há necessidade de pertinência temática entre a emenda parlamentar e o conteúdo da norma original. Por consequência, acolho as razões da Economia e veto, por inconstitucionalidade, os incisos VI, VII e VIII do § 2º do art. 4º.

§§ 1º e 2º do art. 24

5 Quanto aos §§ 1º e 2º do art. 24, foram adicionados ao texto por emenda parlamentar. No entanto, repetem preceitos da Lei Complementar estadual nº 112, de 18 de setembro de 2014, os quais já se encontram superados por Emenda Constitucional superveniente que disciplinou de maneira diversa a matéria. Assim, veto por inconstitucionalidade os §§ 1º e 2º do art. 24.

§§ 2º e 3º do art. 30

6 Durante o processo legislativo, o art. 30 foi acrescido dos §§ 2º e 3º, os quais apresentam impropriedade técnica que ocasiona óbice à operacionalização da norma, de acordo com a Secretaria de Estado da Economia. Veto, pois, os §§ 2º e 3º do art. 30 por contrariedade ao interesse público.

Inciso V do § 1º do art. 41

7 A redação proposta ao § 1º do art. 41 foi alterada durante o processo legislativo, tendo sido inserido o inciso V, conforme transcrição:

Art. 41. Ficam vedadas, no âmbito do Poder Executivo, a concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração e subsídio de servidores e militares.

§ 1º Para fins da aplicação das vedações previstas no *caput* deste artigo, excetuam-se:

(...)

V – profissionais da segurança pública, saúde e demais serviços essenciais ao combate da pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19), conforme regulamento;

8 Sobre o enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), vige a Lei Complementar federal nº 173, de 27 de maio de 2020, a qual estabelece um amplo programa federativo de iniciativas e medidas aplicáveis em decorrência do estado de calamidade pública decretado para o enfrentamento da Covid-19, entre as quais se destaca o extenso rol de proibições do seu art. 8º¹.

¹ Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

I – conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;

II – criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III – alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV – admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do *caput* do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;

9 Uma das medidas vedadas pela Lei Complementar federal nº 173, de 2020, que abrange a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, é justamente a concessão de reajustes e aumentos, sem qualquer exceção aos profissionais essenciais ao combate da pandemia. Assim, por contrariedade ao ordenamento jurídico, demonstrada pela sua incompatibilidade com a Lei Complementar federal nº 173, de 2020, veto o inciso V do § 1º do art. 41.

Inciso VII do § 2º do Art. 41

10 Por meio de emenda parlamentar foi inserido o inciso VII ao § 2º do art. 41 para incluir, entre as condutas vedadas, no âmbito do Poder Executivo, a contratação de servidores temporários:

Art. 41. Ficam vedadas, no âmbito do Poder Executivo, a concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração e subsídio de servidores e militares.

(...)

§ 2º Em consonância com o disposto no caput deste artigo, ficam vedados ainda:

(...)

VII – a contratação de servidores temporários.

V – realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI – criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;

VII – criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º;

VIII – adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal;

IX – contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.

§ 1º O disposto nos incisos II, IV, VII e VIII do caput deste artigo não se aplica a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

§ 2º O disposto no inciso VII do caput não se aplica em caso de prévia compensação mediante aumento de receita ou redução de despesa, observado que:

I – em se tratando de despesa obrigatória de caráter continuado, assim compreendida aquela que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por período superior a 2 (dois) exercícios, as medidas de compensação deverão ser permanentes; e

II – não implementada a prévia compensação, a lei ou o ato será ineficaz enquanto não regularizado o vício, sem prejuízo de eventual ação direta de inconstitucionalidade.

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual poderão conter dispositivos e autorizações que versem sobre as vedações previstas neste artigo, desde que seus efeitos somente sejam implementados após o fim do prazo fixado, sendo vedada qualquer cláusula de retroatividade.

§ 4º O disposto neste artigo não se aplica ao direito de opção assegurado na Lei nº 13.681, de 18 de junho de 2018, bem como aos respectivos atos de transposição e de enquadramento.

§ 5º O disposto no inciso VI do caput deste artigo não se aplica aos profissionais de saúde e de assistência social, desde que relacionado a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

§ 6º (VETADO)

11 A Secretaria de Estado da Administração esclarece que a inovação antes indicada, ainda que seja medida que demonstre um potencial intento de contribuir para a redução nas despesas com pessoal, pela redação apresentada, acaba por tornar inviável a gestão de pessoal do Estado. Sabe-se que a contratação temporária para a prestação de determinados serviços é mais vantajosa à administração, de modo que sua total vedação poderá resultar na inviabilização, por falta de pessoal, da prestação de alguns serviços essenciais nas áreas da educação, inclusive do magistério, e da segurança pública, especialmente considerando que o dispositivo não prevê a possibilidade de reposição ou substituição.

12 Ainda de acordo com a pasta da Administração, a manutenção deste dispositivo implicaria, de forma mediata, a necessidade de realização de concurso público para atender a necessidade de áreas essenciais, como a segurança prisional, uma vez que com os vencimentos dos contratos vigentes, todo o sistema colapsaria sem a possibilidade de realização de novas contratações temporárias. Nesse sentido, destaca que não se trata de aumentar o número de temporários, mas de se possibilitar a pura e simples substituição dos atuais contratos por outros em igual número, conforme os ora vigentes atinjam seus prazos máximos de validade. Acolho essa recomendação e, por contrariedade ao interesse público, veto o inciso VII do § 2º do art. 41.

§ 4º do art. 41

13 O art. 41 foi acrescido de um § 4º para autorizar, no âmbito dos demais Poderes e órgãos autônomos, quaisquer concessões de vantagens, aumentos de remuneração ou subsídio, criação de cargos, empregos e funções, alterações de estrutura de carreiras, bem como admissões ou contratações de pessoal.

14 Sobre o dispositivo, observa-se que seu teor está em desacordo com as principais normas que regem o orçamento, a responsabilidade fiscal e a transparência do gasto público. Esse parágrafo adicionado encerra uma autorização genérica para quaisquer alterações na despesa com pessoal no âmbito dos demais Poderes e, nestes termos, não atende o requisito contido no inciso II do § 1º do art. 169 da Constituição Federal² que, por sua vez, é norma destinada a assegurar que somente serão implementadas medidas referentes à despesa de pessoal cujo impacto tenha sido considerado por ocasião da elaboração da Lei Orçamentária Anual.

15 Sob outro aspecto, o dispositivo também padece de vício. É que a Lei Complementar federal nº 173, de 2020, por sua vez, traz no § 3º do art. 8º a possibilidade de que, excepcionalmente, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual apresentem dispositivos e autorizações que versem sobre as vedações de aumento de despesa com pessoal previstas no referenciado artigo, desde que seus efeitos somente sejam implementados a partir de 2022, e veda-se qualquer cláusula de retroatividade. Não se vislumbra no texto do § 4º do art. 41 previsão de que seus efeitos financeiros serão diferidos para o ano de 2022, como então exige a Lei Complementar federal nº 173, de 2020.

² Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

16 Ademais, no cenário fiscal atual, não podem ser ignoradas as exigências da Lei Complementar federal nº 159, de 19 de maio de 2017, cujo art. 8º não se compatibiliza com a permissão engendrada pelo § 4º do art. 41 do autógrafo em exame. Diante dos significativos vícios jurídicos do § 4º do art. 41, especialmente sua inconstitucionalidade, veto-o.

Incisos VI e VII do art. 49

17 O art. 49, em sua redação original, era articulado em cinco incisos, os quais estabeleciam prioridades a serem observadas pela agência financeira oficial de fomento na concessão de empréstimos e financiamentos.

18 Os incisos VI e VII adicionados ao art. 49, por meio de emenda parlamentar, não se harmonizam com as prescrições da Lei estadual nº 13.533, de 15 de outubro de 1999, a qual dispõe sobre a constituição e o funcionamento da Agência de Fomento de Goiás S/A. Além disso, constituem inovação que não coincide com o objeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Portanto, acolho a sugestão da Secretaria de Estado da Economia e veto, por contrariedade ao interesse público, os incisos VI e VII do art. 49.

Art. 61

19 A alteração promovida na redação do art. 61 atribui ao deputado autor da emenda a prerrogativa de, mediante ofício devidamente motivado, apresentado ao órgão ou entidade executor(a) antes de seu empenho, alterar o objeto, o beneficiado e/ou a ação orçamentária da emenda parlamentar individual impositiva, mantido seu valor original. Há, na espécie, uma indevida substituição do Executivo pelo Legislativo, o que contraria o princípio da separação dos Poderes insculpido no art. 2º da Constituição Federal. Por considerar que o art. 61 caracteriza indevida intromissão do Poder Legislativo em matéria exclusiva do Poder Executivo, veto o dispositivo.

Art. 62

20 A redação originalmente proposta ao art. 62 foi completamente alterada por emenda parlamentar, passando a dispor sobre matéria estranha à Lei de Diretrizes Orçamentárias, o que contraria as diretrizes do § 2º do art. 165 da Constituição Federal³.

21 Em interpretação sobre essa norma constitucional, o Supremo Tribunal Federal⁴ já decidiu que a LDO possui destinação constitucional específica e veicula conteúdo material próprio, que, definido pelo art. 165, § 2º, da Carta Federal, compreende as metas e prioridades da administração pública, inclusive as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente. Com fundamento nos argumentos acima apresentados, veto, por inconstitucionalidade, em sua integralidade, o art. 62.

§ 10 do art. 65

22 Trato agora do § 10 do art. 65, acrescido à propositura por emenda parlamentar que pretende atribuir aos Chefes do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas do Estado, do

3 Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

(...)

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

(...)

4 ADI 612 QQ, rel. min. Celso de Mello, j. 3-6-1993, P, DJ de 6-5-1994.

Tribunal de Contas dos Municípios, do Poder Judiciário, do Ministério Público Estadual e da Defensoria Pública, a prerrogativa de estabelecer os montantes que cada um terá como limite de movimentação e empenho, caso seja necessária a limitação do empenho das dotações orçamentárias e da movimentação financeira para atingir a meta de resultado primário prevista.

23 Verifica-se, todavia, que tal previsão mostra-se incompatível com as normas previstas no art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, as quais expressamente aludem à limitação de empenho e movimentação financeira nos montantes necessários, não sendo dado aos demais Poderes a fixação de *quantum* a menor do que o necessário. Veto, por inconstitucionalidade, o § 10 do art. 65.

Art. 79

24 O art. 79, por seu turno, foi inserido na propositura via emenda parlamentar e tem por objeto a fixação de percentual da receita de impostos para destinação à Universidade Estadual de Goiás. Com efeito, o tema não deve ser objeto de disciplina pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, pois contraria os §§ 2º e 9º^s do art. 165 da Constituição Federal. Veto integralmente, por inconstitucionalidade, o art. 79.

Art. 80

25 A propositura incide em vício de constitucionalidade ao estabelecer, no art. 80., que serão priorizadas ações de saneamento básico nos municípios goianos com alto Índice Multidimensional de Carência das Famílias de Goiás (IMCF), com a reserva da dotação pertinente na Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2021. Como o art. 80 não se conforma aos §§ 2º e 9º do art. 165 da Constituição Federal, veto o dispositivo, por inconstitucionalidade.

Art. 81

25 O art. 81 foi inserido por meio de emenda parlamentar e prevê o seguinte: "O Poder Executivo apoiará a regionalização dos atendimentos de saúde, na criação de Polos de Atendimento e no aumento do número de UTIs em cada Microrregião do Estado, reservando-se para tanto dotação pertinente na Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2021". A propositura legislativa inova e insere norma estranha à matéria disciplinável por meio de Lei de Diretrizes Orçamentárias. Ademais, não é desnecessário lembrar que a análise sobre a inclusão dessas ações na programação a ser estabelecida no futuro projeto de lei orçamentária cabe, em primeiro lugar, ao Executivo, por evidente imposição da separação orgânica e funcional estabelecida pela vigente ordem constitucional. Assim, veto o art. 81, por inconstitucionalidade, dada sua incompatibilidade com os §§ 2º e 9º do art. 165 da Constituição Federal.

Art. 82

5 Art. 165 (...)

§ 9º Cabe à lei complementar:

I – dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II – estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

III – dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto nos §§ 11 e 12 do art. 166 .



26 O Autógrafo nº 60, de 2020, ao estabelecer, por intermédio de emenda parlamentar, que o Poder Executivo apoiará os programas de agricultura familiar, e reservará para tanto dotação pertinente na Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2021, institui obrigação ao Poder Executivo e viola os §§ 2º e 9º do art. 165 da Constituição Federal. E, por inconstitucionalidade, veto o art. 82.

Art. 83

27 Por meio de emenda parlamentar, restou inserido no projeto a seguinte previsão no art. 83: “As emendas impositivas individuais serão liquidadas e pagas impreterivelmente até o mês de setembro de cada ano, salvo em anos eleitorais quando devem ser liquidadas e pagas até o mês de março.” Trata-se de previsão que afronta o § 11 do art. 111 da Constituição do Estado de Goiás, o qual estabelece que essa execução orçamentária obrigatória será realizada durante o respectivo exercício financeiro.

28 Ademais, o dispositivo não se harmoniza com a alínea “a” do inciso VI do art. 73 da Lei federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece a proibição de repasses nos três meses que antecedem o pleito eleitoral. Com fundamento em tais argumentos, veto o art. 83, por inconstitucionalidade.

Art. 84

29 A permissão conferida pelo art. 84, acrescido por emenda parlamentar, para a realização de revisão geral das remunerações, subsídios, proventos e pensões dos servidores ativos e inativos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como dos Tribunais de Contas e do Ministério Público, das autarquias e das fundações públicas estaduais, não se compatibiliza com o teor do art. 41 da propositura e vulnera a proibição contida no art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020, cuja vigência se estende até o final de 2021.

30 Sob outro aspecto, o dispositivo também padece de vício. Afinal, o § 3º do art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020, abrange excepcional possibilidade de que a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual apresentem dispositivos e autorizações que versem sobre as vedações de aumento de despesa com pessoal previstas naquele artigo, desde que seus efeitos somente sejam implementados a partir de 2022, e é vedada qualquer cláusula de retroatividade. Não se vislumbra no texto do art. 84 previsão de que seus efeitos financeiros serão diferidos para o ano de 2022, como exige a Lei Complementar federal nº 173, de 2020. Nesse cenário, por inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público, dado seu potencial efeito nocivo às finanças públicas, veto o art. 84.

Art. 85

31 Por meio de emenda parlamentar, a propositura legislativa foi acrescida do art. 85 que estabelece a vedação de “diminuição de qualquer vencimento e/ou dos servidores públicos estaduais, reservando-se para tanto dotação pertinente na Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2021, pelo valor estimativo da inflação do período considerado”. O Autógrafo nº 60, de 2020, inova e insere norma estranha à matéria disciplinável por meio de Lei de Diretrizes Orçamentárias. Assim, veto o art. 85, por inconstitucionalidade, dada sua incompatibilidade com os §§ 2º e 9º do art. 165 da Constituição Federal.

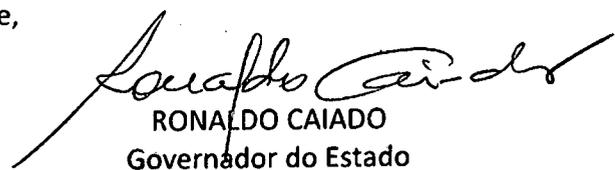
32 Como está exposto, resolvi vetar parcialmente o Autógrafo de Lei nº 60, de 1º de julho de 2020, por inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público. Fiz isso por meio de





despacho dirigido à Secretaria de Estado da Casa Civil, inclusive com a determinação de serem lavradas as razões que ora subscrevo e ofereço a esse Parlamento.

Atenciosamente,


RONALDO CAIADO
Governador do Estado

SECC/GERAT/EMG/
202000004029606



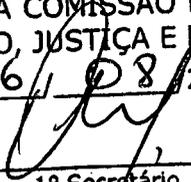
CERTIDÃO DE VETO

() INTEGRAL PARCIAL

Certifico que o autógrafo de lei n° 60, de 01/07/20, foi remetido por esta casa à SANÇÃO governamental em 16/07/20, via ofício n° 462/P e, 05/08/20, devolvido a este Poder Legislativo, conforme ofício n° 210/G, sendo devidamente protocolado na data abaixo.

Goiânia, 05/08/2020

Vanócia Júnio Lopes Almeida
Seção de Protocolo e Arquivo

À PUBLICAÇÃO E, POSTERIOR-
MENTE, À COMISSÃO DE CONS-
TITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO.
Em 06/08/2020

1º Secretário