



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

MENSAGEM N° 72 / 2021.

AOS EXCELENTÍSSIMOS SENHORES MEMBROS DO PODER LEGISLATIVO

Senhor Presidente,
Senhores Vereadores,

Honrado pela oportunidade de dirigir-me a Vossas Excelências, apresento os meus sinceros cumprimentos, ao mesmo tempo, no uso da competência privativa que me é outorgada pelo § 1º do art. 72 da Lei Orgânica, comunico a esse colendo Poder Legislativo que decidi **VETAR INTEGRALMENTE POR INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL** o Projeto de Lei nº 4201/2021, que “*autoriza o Poder Executivo Municipal a criar o Programa Mais Creche, nas condições que específica*”.

Consultada, a Procuradoria Geral do Município **SUGERIU** nos seguintes termos:

“Em síntese, o projeto de lei autoria legislativa, visa a instituição de programa destinado ao atendimento de crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos de idade em situação de vulnerabilidade socioeconômica, cadastrada na Rede Municipal de Ensino e não matriculadas por ausência de vaga próxima à residência ou ao endereço referencial do trabalho do responsável.

O programa, concede uma espécie de “bolsa” que será paga à instituição de ensino credenciada no Município de acordo com o número de crianças atendidas, mediante a celebração de contrato com a Administração Pública Municipal.

Logo, pelo que se depreende do texto aprovado no PL Nº 4201/2021, verifico que o Poder Legislativo de forma sutil, institui lei com o objetivo de gerenciar outro Poder, o que é vedado pelo princípio constitucional da reserva de administração que impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência legislativa e administrativa do Poder Executivo.

De outro modo, cabe mencionar que a instituição de programas de governos tem uma série de requisitos para sua aplicação, uma delas é a previsão no orçamento, vejamos o que dispõe a CF/88: “Art. 167. São vedados: I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;”.

Este tipo de programa é desenvolvido quando previsto em um programa de governo, ou seja, na LOA municipal, pois é uma iniciativa das competências privativas do prefeito (§ 1º, inciso V do art. 65 da Carta Municipal), vejamos entendimento a respeito da matéria em comento:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO MUNICÍPIO DE VIAMÃO. INSTITUIÇÃO DE PROGRAMA DE



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

HIGIENE BUCAL NA REDE DE ENSINO MUNICIPAL. INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES. VÍCIO FORMAL. MATÉRIA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO E AOS PRINCÍPIOS DA SIMETRIA E DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES.

DEVE SER DECLARADA INCONSTITUCIONAL A LEI MUNICIPAL N.º 3.893, DE 16 DE AGOSTO DE 2011, DE INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES, A INSTITUIR PROGRAMA DE HIGIENE BUCAL NA REDE DE ENSINO, POIS IMPÓE ATRIBUIÇÕES À SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO E INTERFERE NA ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO, MATÉRIA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO.

A INOBSEVÂNCIA DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS DE PROCESSO LEGISLATIVO TEM COMO CONSEQUÊNCIA A INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA LEI IMPUGNADA, POIS VIOLADOS OS PRINCÍPIOS DA SIMETRIA, DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. OFENSA AOS ARTS. 8º, 10, 60, 82 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E 61 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. Nº 700446939922011/CÍVEL" (NEGRITEI).

A iniciativa de Leis que disponham sobre atribuições a Secretarias/órgãos e orçamento, bem como organização e funcionamento da administração, é privativa do Chefe do Executivo Municipal. Com base nisso, o projeto de Lei viola o princípio da autonomia e independência dos Poderes Municipais, porquanto a Câmara Municipal exorbitou suas atribuições, invadindo a competência exclusiva de iniciativa do Prefeito.

Como podemos observar, por tratar-se de programa, resta caracterizada a despesa imposta pelo Projeto de Lei em comento, e considerando que a iniciativa depende de apresentação de estimativa do impacto orçamentário-financeiro previsto no inciso I do art. 16 da LC Federal nº 101/2000, conforme estabelece o § 1º do art. 17 da mesma Lei Complementar, bem como o da demonstração de que tal despesa tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual e compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, e que não há notícias nos autos de que tais exigências legais foram observadas, **nossa entendimento é que o projeto de lei viola a Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como cria atribuições ao Poder Executivo**, e por ser de iniciativa parlamentar invade a competência privativa do Chefe do Poder Executivo de iniciar o processo legislativo, ferindo, outrossim, o princípio da separação dos poderes, razão pela qual recomendamos o veto.

Nessa seara, o conteúdo do projeto de lei em comento, invade a esfera de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, pois além de gerarem obrigações ao poder executivo implicam em AUMENTO DE GASTOS PÚBLICOS, sem planejamento e sem indicação da fonte de custeio.

Assim é o entendimento sobre o tema, vejamos:



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

"**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL VÍCIO DE INICIATIVA. AUMENTO DE DESPESAS. VEDAÇÃO. OFENSA A DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS.** Vedada a edição de lei que cria atribuições a órgãos da administração, em ofensa aos artigos 8.º e 82, VII, da Constituição Estadual, a evidenciar inconstitucionalidade formal. Além disso, o aumento de despesas públicas, sem a devida previsão orçamentária, viola o artigo 154, I, da Constituição Estadual, incorrendo em inconstitucionalidade material. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.**" (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70026697698, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Arno Werlang, Julgado em 27/04/2009). (negrito nosso).

Nesse aspecto, somente o Executivo pode decidir acerca da conveniência e oportunidade do encaminhamento de projetos que redundem em aumento de despesas públicas a serem custeadas pela Municipalidade, a fim de não causar desequilíbrio nas contas públicas e não ultrapassar os limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Exsurge daí o vício de iniciativa da norma em construção ao dispor sobre a organização e funcionamento da Administração Municipal e sua execução orçamentária em face da cláusula de reserva contida na Lei Orgânica do Município, *in verbis*:

"Art. 65 – A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma prevista na Constituição Federal e Estadual e nesta Lei Orgânica.

§1º – São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

(...)

IV – criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da Administração Pública Municipal.

V – propostas de orçamento anual, plano plurianual e diretrizes orçamentárias;" (negritei).

A Lei Orgânica do Município, contemplou ao executivo municipal a iniciativa privativa dos projetos de leis que envolvam a **criação, estruturação e atribuições das secretarias e órgãos do governo**, bem como na **elaboração do orçamento** (PPA, LOA, LDO).

Por outro giro, a Constituição do Estado de Rondônia, veda o aumento de despesas em projeto de lei de autoria do Poder Executivo:

Art. 40. Não é admitido aumento de despesa prevista:

I - em projetos de iniciativa exclusiva do Governador do Estado, ressalvado o disposto no art. 166, §§ 3º e 4º da Constituição Federal; (negritei).

Nesse sentido, o STF possui consolidado entendimento a respeito da matéria, *in verbis*:

Inconstitucionalidade formal caracterizada. Emenda parlamentar a



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

projeto de iniciativa exclusiva do chefe do Executivo que resulta em **aumento de despesa** afronta o art. 63, I, c/c o 61, § 1º, II, c, da CF [ADI 2.791, rel. min. Gilmar Mendes, j. 16-8-2006, P, DJ de 24-11-2006.] = ADI 4.009, rel. min. Eros Grau, j. 4-2-2009, P, DJE de 29-5-2009.

(...)

Processo legislativo da União: observância compulsória pelos Estados de seus princípios básicos, por sua implicação com o princípio fundamental da separação e Independência dos Poderes: jurisprudência do Supremo Tribunal. Processo legislativo: emenda de origem parlamentar a projeto de iniciativa reservada a outro poder: **inconstitucionalidade, quando da alteração resulte aumento de despesa** consequente ao projeto inicial (...). [ADI 774, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 10-12-1998, P, DJ de 26-2-1999.] = RE 745.811 RG, rel. min. Gilmar Mendes, j. 17-10-2013, P, DJE de 6-11-2013, Tema 686.

Nota-se que a instituição de leis que tratem a respeito da estrutura e atribuições das Secretarias e órgãos da Administração Pública Municipal e instituem despesas em projeto de lei de autoria privativa do Executivo são consideradas inconstitucionais quando a iniciativa é realizado pelo Poder Legislativo (mesmo em se tratando de emendas), ainda mais quando relacionadas ao aumento de despesas, sendo o devido planejamento orçamentário e financeiro.

Eis que caso semelhante foi enfrentado no Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, *in verbis*:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei municipal n. 2.711/2019. **Criação do Centro de Capacitação de Profissionais da Educação e de Atendimento às Pessoas com Surdez (CAS) no âmbito do município de Porto Velho.** **Vício de iniciativa. Regulamentação, organização e funcionamento da administração. Competência privativa do prefeito.** Reserva de administração. Ingerência do Poder Legislativo. Ofensa à separação dos poderes. **Inconstitucionalidade formal.**
É inconstitucional lei de iniciativa parlamentar que “Autoriza a criação do Centro de Capacitação de Profissionais da Educação e de Atendimento às Pessoas com Surdez - CAS, e dá outras providências”, pois, a pretexto de apenas “autorizar”, termina criando órgão na estrutura da SEMED, disciplinando, sua estrutura, funcionamento e atribuições, o que é matéria reservada ao chefe do poder executivo, conforme art. 39, § 1º, II, “d”, da Constituição do Estado de Rondônia.
Declarada a inconstitucionalidade da lei com efeitos ex tunc. DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Processo nº 0808299-46.2020.822.0000, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, Tribunal Pleno, Relator(a) do Acórdão: Juíza Inês Moreira da Costa, Data de julgamento: 26/04/2021 (negritei)

Assim, pelo que se deduz do que foi exposto, esta Subprocuradoria de Técnica Legislativa, conclui que o projeto de lei nº 4201/2021 de iniciativa do Poder Legislativo Municipal é incompatível com as normas do



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

ordenamento jurídico municipal em razão de vício de iniciativa e inconstitucionalidade formal.

Sendo assim, sugerimos o **VETO INTEGRAL DO PROJETO DE LEI Nº 4201/2021, por INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, VÍCIO DE INICIATIVA**, considerando que foi elaborado sem observância dos procedimentos estabelecidos no processo legislativo municipal".

Essas, senhores Vereadores, são as razões que me levaram a **VETAR INTEGRALMENTE** o projeto de lei em causa, a qual submeto à elevada apreciação dos senhores membros da Câmara Municipal.

Porto Velho – RO, 06 de dezembro de 2021.

HILDON DE LIMA CHAVES
Prefeito