



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

MENSAGEM Nº 87/2022.

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 4325/2022, que dispõe, "*Fica autorizado o Fundo Municipal de Combate à Fome, no âmbito do Município de Porto Velho e dá outras providências*".

Consultada, a Procuradoria Geral do Município está sugeriu nos seguintes termos:

"Versam os autos a respeito de projeto de lei de autoria parlamentar (vereador), aprovado pela Câmara Municipal de Porto Velho, que tem por objetivo autorizar o Poder Executivo Municipal a gerir o Fundo Municipal de Combate à Fome.

Pelo que se denota do texto aprovado pela CMPV, o projeto de lei, o conteúdo tem por finalidade autorizar o Município de Porto Velho a gerir o Fundo Municipal de Combate à Fome (art. 1º a 6º do PL).

Consequentemente, o projeto de lei nº 4325/2022 possui características de gerencialismo em outro Poder, o que é Vedado (art. 7º, parágrafo único da CE/RO).

FUNDAMENTAÇÃO

a) Doutrina

A doutrina classifica dois momentos para realização do controle de inconstitucionalidade e constitucionalidade, que podem ser preventivo e repressivo.

Segundo Nathalia Masson, (i) O controle é preventivo quando atinge a norma ainda em fase de elaboração, no curso do trâmite legislativo, recaindo sobre projetos de lei e propostas de emenda constitucional. É sempre anterior à promulgação da norma, visando impedir que ela ingresse no ordenamento jurídico e, com isso, passe a fruir da presunção (relativa) de ser constitucional. (MASSON, 2016, p. 1063).

Para Sylvio Motta, o controle repressivo (ou típico) é exercido por órgãos do Poder Judiciário, sendo acionado toda vez que não lograr êxito o controle preventivo. Incide sobre a lei que já regula relações jurídicas de forma presumidamente constitucional. (MOTTA, 2017, p. 839).

No caso em análise, trata-se do controle preventivo do projeto de lei nº 4325/2022, aprovado pela Câmara Municipal de Porto Velho e encaminhado ao Chefe do Poder Executivo para Sanção ou Veto.

b) Da Inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 4325/2022 e Separação dos Poderes



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

O projeto de Lei em epígrafe, fruto de iniciativa parlamentar, apresenta vertical incompatibilidade com a Constituição do Estado, tanto por vício de iniciativa como pela quebra da regra da separação de poderes, na medida em que: (a) cria Fundo de Combate à Fome, delineando inclusive de forma pormenorizada suas diretrizes e instrumentos; (b) cria órgão na Administração Pública Municipal, o denominado Fundo Municipal de Combate à Fome; (c) trata de matéria orçamentária, criando o Fundo.

Nesse contexto, fica patenteada a ocorrência: (a) da quebra da separação de poderes (art. 7º, art. 65, I, III, VII, XVIII da Constituição do Estado de Rondônia); (b) do vício de iniciativa, por criação de órgão administrativo e regulação de matéria orçamentária (art. 39, §1º, II, "d", art. 134 da Constituição do Estado de Rondônia); (c) de criação de novas despesas sem a indicação da respectiva fonte de receita (art. 167, V da CF/88).

A iniciativa reservada do Executivo é fruto de disciplina expressa, não podendo o Poder Legislativo dar início a projeto de lei destinado à criação de órgão ou mesmo instituição de Fundo, que diz respeito a matéria orçamentária.

Como salienta Régis Fernandes de Oliveira, "a Constituição estabeleceu a competência exclusiva do Presidente da República para iniciar a tramitação dos projetos orçamentários. Em segundo lugar, os projetos são eminentemente técnicos, pressupondo informações sobre a arrecadação de recursos e estabelecendo prioridades inseridas nas competências do Chefe do Executivo" (Curso de direito financeiro, São Paulo, RT, 2006, p.338/339).

Na mesma senda, pondera Ricardo Lobo Torres, a respeito da unidade orçamentária, que ganhou ênfase na Constituição de 1988, que este princípio "sinaliza que todas as despesas e fundos da mesma pessoa jurídica devem se unificar finalisticamente no mesmo orçamento. (...) A unificação dos orçamentos teve o mérito de permitir o controle da utilização de recursos do orçamento fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos (art.167 VIII, CF)" (Tratado de direito constitucional financeiro e tributário, vol V, Rio de Janeiro, Renovar, 2000, p.79).

De outro lado, há quebra do princípio da separação de poderes nos casos em que o Poder Legislativo edita um ato normativo que configura, na prática, ato de gestão executiva. Quando o legislador, a pretexto de legislar, administra, configura-se o desrespeito à independência e harmonia entre os poderes.

E isso se verifica quando o ato normativo que estabelece diretrizes políticas ou programas de governo.

Nestes termos, a disciplina legal findou, efetivamente, invadindo a esfera da gestão administrativa, que cabe ao Poder Executivo, envolvendo o planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo. Isso equivale à prática de ato de administração, de sorte a malferir a separação dos Poderes.

Não é necessário que a lei diga o que o Poder Executivo pode ou não fazer dentro de sua típica atividade administrativa. Se o faz, torna-se patente que a atividade legislativa imiscuiu-se no âmbito de atuação do administrador, fazendo-o de modo inconstitucional.

Cumpre recordar, nesse passo, o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, anotando que "a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regras para a Administração; a Prefeitura as executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante". Sintetiza, ademais, que "todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art.2º c/c o art.31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário" (Direito municipal brasileiro, 15ªed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p.708 e 712).

Desse modo, o projeto de lei nº 4390/2022 padece de inconstitucionalidade formal, devendo ser vetado na sua íntegra.

c) Legitimado Ativo

De acordo com o art. 88, inciso IV da Constituição Estadual de Rondônia, o Prefeito é legitimado ativo para propor ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, que viole a Constituição Estadual (fase de judicialização).

Nesse sentido, na fase do processo legislativo (momento da elaboração da lei), **cabe o controle preventivo de inconstitucionalidade por meio do veto político**, conforme previsto na Constituição do Estado, veja:

CE/RO

Art. 42. O projeto de lei, se aprovado, será enviado ao Governador do Estado, que, aquiescendo, o sancionará.

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

Desse modo, considerando que o projeto de lei nº 4325/2022 não atende as disposições do processo de elaboração das normais municipais, bem como viola preceitos fundamentais da Constituição do Estado de Rondônia, deverá ser vetada integralmente.

d) Legitimado Passivo

Consequentemente a Câmara Municipal de Porto Velho é legitimado passivo em razão da elaboração de norma flagrantemente inconstitucional, conforme demonstrado no texto do PL N° 4325/2022.

e) Jurisprudência

Sobre o tema (Invasão de Competência Legislativa e violação do Princípio da Separação dos Poderes), o Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, tem declarado Inconstitucional as normas que afrontem tais dispositivos Constitucionais, veja:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. **Lei que autoriza atuação de optometristas nas unidades de saúde do Município de Porto Velho. Iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo. Ingerência do Poder Legislativo. Inconstitucionalidade formal declarada.** Ainda que se trate de lei autorizativa, padece de inconstitucionalidade formal a norma editada pelo Poder Legislativo que invade seara de competência do outro Poder, em nítida afronta aos dispositivos constitucionais que preveem a iniciativa do Chefe do Executivo na edição de leis que relacionadas à organização e ao funcionamento da Administração. TJ/RO (proc. 0808302-98.2020.8.22.0000) (...)

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal de Porto Velho. Serviço de transporte de táxi individual. Inclusão de categoria de veículo. Organização da administração municipal. Inconstitucionalidade formal. **Matéria de iniciativa do chefe do Poder Executivo. Ação julgada procedente.** Padece de inconstitucionalidade formal e afronta o Princípio da Separação dos Poderes a lei ordinária, de iniciativa da Câmara Municipal, que interfere na gestão



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

do contrato administrativo de concessão de transporte individual de passageiros em automóveis, acrescentando tipo de veículo aos autorizados pelos permissionários, tendo em vista a usurpação da competência privativa do chefe do Poder Executivo para iniciar processo legislativo que disponha sobre a organização da administração municipal. TJ/RO (proc. 0809411-50.2020.8.22.0000)

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria possui consolidado entendimento, declarando inconstitucional toda lei que não respeita o processo legal na sua formação e padece de vício de iniciativa, tendo, inclusive, julgado recentemente matéria nesse sentido extraído da internet, *vejamos*:

O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. (...) Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais. [RE 427.574 ED, rel. min. Celso de Mello, j. 13-12-2011, 2ª T, DJE de 13-2-2012.] (negritei).

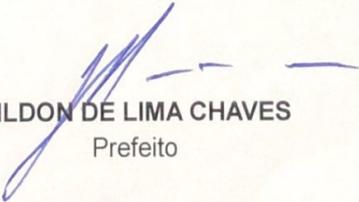
Sendo assim, nota-se que a Câmara Municipal de Porto Velho, edita norma sem atender os preceitos legais estabelecidos na Constituição do Estado de Rondônia, incorrendo assim em Inconstitucionalidade o que é vedado pelo Ordenamento Jurídico Pátrio.

CONCLUSÃO:

Diante de todo exposto Senhor Procurador Geral, com base nas competências estabelecidas pela Lei Complementar nº 099/2022, e considerando o flagrante ato de inconstitucionalidade praticado no Projeto de Lei nº 4325/2022, sugerimos o VETO INTEGRAL POR INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, com base no disposto do § 1º do art. 42 da Constituição do Estado de Rondônia.

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, 16 de setembro de 2022.


HILDON DE LIMA CHAVES
Prefeito