



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

MENSAGEM Nº 38/2023

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 4426/2023, que *"Fica autorizado o Programa Terceira Idade em Atividade destinado a incentivar a isenção e manutenção de idosos no mercado de trabalho e dá outras providências"*.

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

"Inicialmente, verifico que se trata de projeto de lei de autoria parlamentar (vereador), com objetivo de instituição de políticas públicas afirmativas, voltadas para o público da terceira idade, além da concessão de benefícios fiscais.

Observo que o formato do projeto de lei atende as disposições da boa técnica legislativa, nos termos da Lei Complementar nº 95/98. Vislumbro que os artigos 1º a 3º, 6º, 7º estão de forma geral e abstrata.

Porém, os artigos 4º, I, II, §§ 1º, 2º, 5º estão criando benefícios fiscais sem apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro sem as devidas compensações, além de estabelecer reserva de vagas em concursos públicos para idoso no quadro permanente de servidores do Poder Público Municipal. (Precedentes STF: ADI 5816; ADI 6074).

A Câmara Municipal acaba usurpando competência de iniciativa legislativa do Poder Executivo Municipal ao dispor sobre servidores efetivos, alusivo a cotas para idoso em concurso público. (vide CE/RO: art. 39, §1º, "b").

Consequentemente, o Constituinte Originário veda o início de programa ou projetos não incluso na Lei Orçamentária Anual – LOA:

Art. 167. São vedados:

- I – o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;
- II – a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

Pelo que se deduz dos autos, a CMPV não promoveu nenhum tipo de estudo técnico, orçamentário pertinente ao projeto de lei ora em análise.

O que acaba prejudicando no todo Projeto de Lei nº 4426/2023, uma vez que resta configurado o gerencialismo do Poder Legislativo por intermédio



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

da edição de leis, em face ao Executivo Municipal. (violação ao Princípio da Separação dos Poderes: art. 2º da CF; Art. 7º da CE/RO).

De acordo com o art. 42, § 1º da Constituição Estadual de Rondônia, o Governador (Prefeito), vetará projeto de lei no todo quando considerar Inconstitucional, veja:

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.

Os artigos 4º e 5º do projeto de lei nº 4426/2023 estão criando benefícios fiscais (ISENÇÃO ISSQN+IPTU) para empresas que reservarem percentual de 5% (cinco por cento), de vagas (emprego) para pessoa idosa.

Concomitante a isso, ao estabelecer a reserva de 5% (cinco por cento) das vagas nos cargos de provimento efetivo (servidores efetivos) em concursos do Poder Público Municipal a pessoa idosa, acaba tratando do modo que deve ser gerenciado a escolha de seus servidores.

Somado a isso, o Legislador Municipal editou lei (programa) sem previsão orçamentária na LOA, o que é vedado pela Constituição. (art. 167 da CF; art. 136 da CE/RO).

Logo resta prejudicado o projeto de lei nº 4426/2023 em seu todo, uma vez que o legislador municipal violou o Princípio da Separação dos Poderes; editou norma sem previsão no orçamento; editou norma sem previsão da estimativa de impacto orçamentário e financeiro; editou norma criando critério de reserva de escolha de servidores efetivos.

Dito isso, o projeto de lei possui evidências de Inconstitucionalidade Formal, em razão da violação da Constituição Federal e Constituição do Estado de Rondônia, *in verbis*:

CF. Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

(...)

Art. 61 (...)

§ 1º São de **iniciativa privativa do Presidente da República** as leis que:

(...)

II – disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
b) **organização administrativa** e judiciária, **matéria tributária e orçamentária**, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

(...)



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

(...)

Art. 167. São vedados:

I – o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II – a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

(...)

ADCT. Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Por simetria, violam dispositivos da Constituição do Estado de Rondônia:

CE/RO.

Art. 7º São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Parágrafo único. Salvo as exceções previstas nesta Constituição, é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições, não podendo, quem for investido em cargo de um deles, exercer o de outro.

(...)

Art. 39. (...)

§ 1º São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que: II – disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;

(...)

d) **criação, estruturação e atribuição das Secretarias de Estado e Órgãos do Poder Executivo.**

(...)

Art. 65. Compete privativamente ao Governador do Estado:

(...)

III – iniciar o processo legislativo na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

(...)

VII – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração do Estado na forma da lei;

(...)

XVIII – exercer a titularidade da iniciativa das leis previstas no art. 39, § 1º desta Constituição;



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

(...)

Art. 136. Prevalecem para fins de vedações orçamentárias os preceitos estatuídos no art. 167 da Constituição Federal.

Nesse sentido o TJ/RO:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL QUE AUTORIZA O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL A CRIAR O PROGRAMA MAIS CRECHE. ORIGEM NA CÂMARA DE VEREADORES. VÍCIO DE INICIATIVA. CONFIGURAÇÃO. É reservada à iniciativa do Poder Executivo a regulamentação sobre os serviços relacionados às creches e às atribuições da Secretaria Municipal de Educação no âmbito municipal, sob pena de ofensa aos princípios da independência e harmonia dos poderes. **DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**, Processo nº 0805940-55.2022.822.0000, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, Tribunal Pleno, Relator(a) do Acórdão: Des. Valdeci Castellar Citon, Data de julgamento: 16/03/2023.

(...)

Ação Direta de Inconstitucionalidade. LM 2.872/2021. **Programa Jovem Aprendiz.** Análise de mérito conjunto. Permissivo do artigo 12 da Lei 9.868/99. Inconstitucionalidade formal. **Atividade administrativa, reestruturação de cargos e criação de despesas. Intromissão na competência legislativa de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Ofensa à separação dos Poderes. Norma de reprodução obrigatória. Efeito ex tunc.** 1. Padece de inconstitucionalidade formal Lei municipal de iniciativa da Câmara dos Vereadores e que institui Programa Municipal, pois invade a competência legislativa de iniciativa privativa do chefe do Executivo, bem como por impor obrigações e aumentar despesas na seara do Poder Executivo, com ofensa direta e frontal ao art. 39, § 1º, II, "d" e 65, III, VII e XVIII da Constituição de Rondônia, norma de reprodução obrigatória espelhada no art. 61, §1º, II, "b" e art. 84, VI, "a", da Constituição Federal. 2. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente com efeito ex tunc. **DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**, Processo nº 0802352-40.2022.822.0000, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, Tribunal Pleno, Relator(a) do Acórdão: Des. Gilberto Barbosa, Data de julgamento: 13/10/2022.

(...)

Ação direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal. Isenção de pagamento de IPTU do imóvel das pessoas portadoras de câncer. Ocorrência de vícios formais. Para renúncia de receita, deve ser apresentada a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência conforme determinado no art. 132 da Constituição Estadual c/c art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Em se tratando de matéria que tenha reflexo sobre matéria orçamentária, a iniciativa da lei cabe exclusivamente ao Chefe do Executivo, no caso, o prefeito,



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

sob pena de ofensa à independência e harmonia dos poderes. DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Processo nº 0800068-98.2018.822.0000, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, Tribunal Pleno, Relator(a) do Acórdão: Des. Renato Martins Mimesi, Data de julgamento: 16/11/2018.

A respeito do caso o STF possui os seguintes julgados:

A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirigi-se a todos os níveis federativos. [ADI 5.816, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 5-11-2019, P, DJE de 26-11-2019.]

(...)

EMENTA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO. LEI Nº 1.293, DE 29 DE NOVEMBRO DE 2018, DO ESTADO DE RORAIMA. ISENÇÃO DO IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE DE VEÍCULOS AUTOMOTORES (IPVA) PARA PESSOAS PORTADORAS DE DOENÇAS GRAVES. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 150, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS – ADCT. O ARTIGO 113 DO ADCT DIRIGE-SE A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. RENÚNCIA DE RECEITA SEM ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA LEI IMPUGNADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO ARTIGO 150, II, DA CARTA MAGNA: CARÁTER EXTRAFISCAL DA ISENÇÃO COMO CONCRETIZAÇÃO DA IGUALDADE MATERIAL. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA CONHECIDA E JULGADA PROCEDENTE. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. 1. A Lei nº 1.293/2018 do Estado de Roraima gera renúncia de receita de forma a acarretar impacto orçamentário. **A ausência de prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário, nos termos do art. 113 do ADCT, aplicável a todos os entes federativos, implica inconstitucionalidade formal. 2. A previsão de incentivos fiscais para atenuar situações caracterizadoras de vulnerabilidades, como ocorre com os portadores de doenças graves, não agride o princípio da isonomia tributária. Função extrafiscal, sem desbordar do princípio da proporcionalidade. Previsão abstrata e impessoal. Precedentes. Ausência de inconstitucionalidade material. 3. O ato normativo, não obstante viciado na sua origem, acarretou a isenção do IPVA a diversos beneficiários proprietários de veículos portadores de doenças graves, de modo a inviabilizar o ressarcimento dos valores. Modulação dos efeitos da decisão para proteger a confiança legítima que resultou na aplicação da lei e preservar a boa-fé objetiva. 4. Ação direta conhecida e julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 1.293, de 29 de novembro de 2018,**



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

do Estado de Roraima, com efeitos ex nunc a contar da data da publicação da ata do julgamento.

Assim, encontramos óbice jurídico para transformar o projeto de lei nº 4426/2023 de autoria parlamentar, em norma do ordenamento jurídico municipal, em razão de vício de Inconstitucionalidade Formal e violação do Princípio da Separação dos Poderes.

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, 1º de junho de 2023.

(assinado digitalmente)

HILDON DE LIMA CHAVES
Prefeito