



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

e-DOC 27926FB5
Proc 00600-00023894/2023-32-e

MENSAGEM Nº 48/2023



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 4467/2023, que "*Dispõe sobre a instalação de dispositivos de pânico com acionamento fácil das autoridades competentes em caso de iminente ameaça de agressão - o "botão de pânico", nas instituições públicas de ensino no Município de Porto Velho e Distritos*".

Consultada, a Procuradoria Geral do Município opinou no seguinte sentido:

"Observo que o formato do projeto de lei atende as disposições da boa técnica legislativa, nos termos da Lei Complementar nº 95/98 - Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

Contudo, os artigos 1º a 5º do projeto de lei nº 4437/2023 são Inconstitucionais por violação ao Princípio da Separação dos Poderes (Ingerência Administrativa) em razão que obriga ao Chefe do Poder Executivo Municipal a instalar dispositivos de pânico (emergência) em todas instituições de ensino de iniciativa pública em todo o município de Porto Velho e Distritos sem qualquer planejamento.

Concomitante a isso, o projeto de lei institui despesas sem indicação da fonte de custeio, violando assim o arts. 37, 165, 167 da CF; art. 113 ADCT (veda o início de programa ou projeto, sem constar na LOA; ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, prévio ao processo legislativo)
(...)

De acordo com o art. 42, § 1º da Constituição Estadual de Rondônia, o Governador (Prefeito), **vetará projeto de lei** quando considerar **Inconstitucional, ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, in verbis:**

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.

Nesse sentido, o veto é **político**, quando a matéria é considerada contrária ao interesse público; **jurídico**, se entendida como inconstitucional; ou por ambos os motivos – **inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público**.

Logo, depreende-se que o projeto de lei nº 4467/2023 é inconstitucional por violação ao **Princípio da Reserva Administrativa**, núcleo central do Princípio da Separação



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO



e Harmonia entre os Poderes (art. 2º CF; art. 7º CE/RO), ao estabelecer que **todas instituições de ensino público em todo o município de Porto Velho e Distritos deverão ter dispositivo de pânico**. Veja:

CF

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

(...)

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.

Nesse contexto, o STF possui o seguinte entendimento:

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.]

Percebe-se também que o projeto de lei, estabelece nova atribuição para as Unidades de Ensino do Município, acaba adentrando em atribuições das Secretarias, matéria de iniciativa legislativa do Prefeito (SEMED).

(...)

Observa-se que o **art. 1º e p. único do PL**, institui obrigatoriedade para todos os entes públicos de ensino (União, Estado e Município) localizados no âmbito do Município de Porto Velho, inclusive deixando a cargo do Poder Executivo a escolha do sistema.

Os **artigos 2º e 3º do PL**, estão disciplinando os procedimentos executados para implementação dos dispositivos de emergência.

Com isso, é nítido que o Legislador Municipal, adentra na estrutura organizacional e administrativa do Poder Executivo (SEMED), **ao tratar de instituições de ensino público na esfera municipal**. Com isso acaba violando os artigos 61 e 39 da Constituição Federal e Constituição Estadual de Rondônia, veja:

CF

Art. 61. (...)

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

(...)

II - disponham sobre:

(...)

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos territórios;



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO



(...)

CE/RO

Art. 39. (...)

§ 1º São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

(...)

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

Logo, é possível concluir que o legislador municipal, tenta por intermédio de lei, **Gerenciar** os atos das disposições exercidas pelo Poder Executivo, e a forma que deve Administrar entidades de ensino (Secretaria).

Notadamente, o **arts. 4º e 5º do projeto de lei**, são inconstitucionais pelas seguintes razões:

PL

Art. 4º Para a implantação do botão de pânico, o Poder Público poderá realizar convênios e parcerias com órgãos e instituições parceiras e vinculadas ao serviço público e aos sistemas de Segurança Pública.

Art. 5º As despesas decorrentes da execução desta Lei ocorrerão à conta de dotações orçamentárias próprias.

Observa-se que o **art. 4º do PL**, versa sobre como o Poder Público Municipal irá implantar os dispositivos de emergência. (viola art. 2º da CF; art. 7º da CE/RO).

O **art. 5º do PL**, dispõe sobre as dotações orçamentárias própria do ente público, sem indicação das fontes de custeio. (viola arts. 37, 165, 167 da CF).

Desse modo, denota-se que as finanças públicas não podem ser manejadas sem autorização de lei (**Princípio da Legalidade**), tem-se que na legalidade um Princípio que permeia toda atividade financeira do Estado, seja para arrecadar tributos, seja para efetuar os gastos.

Daí se afirma que o **orçamento é o início e o fim de toda ação estatal**, pois a lei do orçamento é que permite a realização dos gastos públicos. Nada pode ser despendido sem a previsão nesta Lei.

De acordo com o **Princípio da Programação**, as ações de governo devem ser planejadas, devem ser vinculadas por um **nexo** entre os objetivos constitucionais e aqueles traçados pelo governante, num afunilamento na concretização do seu plano de governo, iniciando-se com a observância das prescrições constitucionais e implementando- as no **Plano Plurianual**, na **Lei De Diretrizes Orçamentárias** e na **Lei Orçamentária Anual** (art. 165 CF).

Assim, conclui-se que o **Projeto de Lei nº 4467/2023**, viola o **Princípio da Legalidade** (art. 37 CF), **Princípio da Programação Orçamentária** (artigos 165, 167 da CF) ao estabelecer despesas **sem indicação das fontes de custeio** (não incluso na PPA, LDO e LOA).

Concomitante a isso, nota-se a ausência de estudo técnicos de suporte orçamentário e financeiro ao **Projeto de Lei nº 4467/2023**, alusivas a **Estimativa de Impacto Orçamentário e financeiro** (art. 113 ADCT).

Com isso o Projeto de Lei, viola os seguintes dispositivos Constitucionais, *in verbis*:

CF



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO



Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e.

(...)

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

- I – o plano plurianual;
- II – as diretrizes orçamentárias;
- III – os orçamentos anuais.

(...)

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. (incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

Nesses casos, os Tribunais tem declarado a Inconstitucionalidade das leis quando incompatíveis com a Constituição, *in verbis*:

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 Municipal 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:

A respeito do caso o STF possui os seguintes julgados (art. 113 ADCT):

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.]

(...)



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO



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

(...)

Ante o exposto, **opinamos pelo VETO INTEGRAL AO PL Nº 4467/2023 POR INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL”.**

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, 04 de julho de 2023.

(assinado digitalmente)

HILDON DE LIMA CHAVES
Prefeito