



# PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

MENSAGEM Nº 50/2023

**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 4429/2023, que *“Determina a obrigatoriedade de distribuição de protetor e bloqueador solar pelo Município às pessoas com deficiência de albinismo”*.

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

“O projeto de lei nº 4429/23 cria obrigações/atribuições e despesas para o Poder Executivo Municipal, tendo em vista a aquisição e distribuição dos referidos materiais.

Assim, quando da análise do presente projeto de lei, ficou evidenciado o vício de iniciativa, em flagrante desrespeito aos princípios constitucionais do devido processo legislativo e da separação dos Poderes.

Nesse sentido, ensina Hely Lopes Meirelles:

*“A atribuição típica e predominante da Câmara é a 'normativa', isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito.[1] In Direito Municipal Brasileiro, Malheiros, 1993, págs. 438/439.”*

Desta forma, o projeto de lei, invade a esfera de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, pois cria deveres para a Administração municipal que implicam em aumento de gastos públicos sem indicar a correspondente fonte de custeio, além de criar atribuições a órgão da Administração Pública, e nesse sentido temos os julgados:

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI Nº 6.211/2021 DO MUNICÍPIO DE CATANDUVA, A QUAL INSTITUIU O PROGRAMA “HIGIENE MENSTRUAL” QUE OFERECE DIREITO DE ACESSO A ABSORVENTES HIGIÊNICOS A MULHERES DE BAIXA RENDA – ARTIGOS 1º, CAPUT, 3º, INCISOS I A VIII, 12 e 13 DA LEI IMPUGNADA NORMAS PROGRAMÁTICAS, GENÉRICAS E ABSTRATAS EM MATÉRIAS DE SAÚDE PÚBLICA E ASSISTÊNCIA SOCIAL – CONSTITUCIONALIDADE, MESMO QUANDO CRIA**



## PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

OU AUMENTA DESPESAS PARA A ADMINISTRAÇÃO LOCAL, POIS TAIS MATÉRIAS NÃO ESTÃO ENTRE AQUELAS CUJA INICIATIVA LEGISLATIVA COMPETE EXCLUSIVAMENTE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, NOS TERMOS DO ART. 24, § 2º, C.C. ART. 144, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E DA TESE FIXADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, PARA FINS DE REPERCUSSÃO GERAL, NO TEMA 917 DAQUELA CORTE SUPREMA - PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 1º, ART. 2º E ARTS. 4º A 11 DA LEI IMPUGNADA - **ESTABELECIMENTO DA FORMA COM QUE SE DARÁ A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA, DOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL ENCARREGADOS DE IMPLEMENTÁ-LO E DE SUAS OBRIGAÇÕES – INCONSTITUCIONALIDADE, POR INGRESSAREM NO CAMPO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - MATÉRIA CUJA INICIATIVA LEGISLATIVA COMPETE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - VIOLAÇÃO DOS ARTS. 5º, 24, § 2º, ITEM 2, 47, INCISOS II, XIV e XIX, ALÍNEA "A", E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - PRECEDENTES DO ÓRGÃO ESPECIAL AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE, TORNADA DEFINITIVA, NESSA EXTENSÃO, A LIMINAR CONCEDIDA.**" (negritei).

Assim, ainda que a criação de despesas não seja motivo para a inconstitucionalidade como vimos no julgado acima, entendemos o referido projeto de lei cria despesa sem apresentar estimativa de impacto orçamentário e financeiro, conforme dispõe o art. 113 do 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)

Nesse sentido:

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.]

...  
MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 26, 27, 28, 29, 30, 31 E 33 DA LEI 1.257/2018 DO ESTADO DE RORAIMA. CONCESSÃO DE VANTAGENS E AUMENTO DE REMUNERAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS. ALEGAÇÃO DE **AUSÊNCIA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E DE ESTIMATIVA DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO** (ARTIGOS 169, § 1º, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E 113 DO ADCT). APLICAÇÃO DO RITO DO ARTIGO 12 DA LEI FEDERAL 9.868/1999. Decisão: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Governador do Estado de Roraima, tendo por objeto os artigos 26, 27, 28, 29, 30, 31 e 33 da Lei 1.257/2018 do Estado de Roraima, de seguinte teor: "Art. 26. Fica instituído o Adicional de Qualificação - AQ destinado aos servidores estáveis desta Lei, em razão dos conhecimentos adicionais adquiridos comprovados por meio de títulos, diplomas ou certificados de cursos de graduação ou pós-graduação, em sentido amplo ou estrito, reconhecidos pelo Ministério da Educação. Art. 27. O Adicional de Qualificação - AQ incidirá sobre vencimento efetivo do servidor, como retribuição pela participação com aproveitamento em curso de graduação e pós [...] - ADI 6090 MC. Relator(a): Min. LUIZ FUX. Julgamento: 08/03/2019. Publicação: 13/03/2019.



## PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

Exsurge daí o vício de iniciativa da norma em construção ao dispor sobre a organização e funcionamento da Administração Municipal 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”.**

Assim, apesar de ser honrosa sob o ponto de vista material, a proposição não poderia ter sido apresentada por membro do Poder Legislativo, uma vez que a iniciativa para projetos dessa natureza compete apenas ao Chefe do Poder Executivo, tanto que a própria Constituição já estabeleceu estas competências, enquanto responsável pela organização administrativa e pelos serviços públicos.

Ao enfrentar o tema, no campo jurisprudencial, é consolidado o entendimento, in verbis:

**“TJ-SP também vem afirmando a inconstitucionalidade das leis autorizativas, forte no entendimento de que as tais “autorizações” são eufemismos de “determinações”, e, por isso, usurpam a competência material do Poder Executivo: “LEIS AUTORIZATIVAS – INCONSTITUCIONALIDADE - Se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional. — não só inócua ou rebarbativa, — porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir. O poder de autorizar implica o de não autorizar, sendo, ambos, frente e verso da mesma competência - As leis autorizativas são inconstitucionais por vício formal de iniciativa, por usurparem a competência material do Poder Executivo e por ferirem o princípio constitucional da separação de poderes”.**

**“VÍCIO DE INICIATIVA QUE NÃO MAIS PODE SER CONSIDERADO SANADO PELA SANÇÃO DO PREFEITO - Cancelamento da Súmula 5, do Colendo Supremo Tribunal Federal”.**

**STF:**

**“RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES. - 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. Precedentes. 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 políticojurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais” (STF, ADI-MC 2.364-AL, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 01-08-2001, DJ 14-12-2001, p. 23)”. (negritei)**



## PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

Bem por isso, a matéria somente poderia ser objeto de tramitação legislativa por proposta do próprio Chefe do Poder Executivo, não sendo possível que o Legislativo interfira na atuação daquele Poder sobre seus órgãos e entidades.

Nesse panorama, “se a Câmara Municipal, desatendendo à privatividade do Executivo para esse projeto, votar e aprovar leis sobre tais matérias, caberá ao prefeito vetá-las, por inconstitucionais. Sancionadas e promulgadas que sejam, nem por isso se nos afigura que convesçam do vício inicial, porque o Executivo não pode renunciar prerrogativas institucionais, inerentes às suas funções, como não pode delegá-las ou aquiescer que o Legislativo as exerça” (Hely Lopes Meirelles. Direito Municipal Brasileiro, 16ª. ed., São Paulo: Malheiros, 2008, p. 748).

Logo, a iniciativa de Leis que disponham sobre organização e funcionamento da administração, é 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.

Ante o exposto, sugerimos o **VETO INTEGRAL AO PROJETO DE LEI Nº 4429/2023, 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 Eletronicamente)

**HILDON DE LIMA CHAVES**  
Prefeito