



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

MENSAGEM Nº 53/2023

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 4443/2023, que “*Fica autorizado o Programa de Divulgação de Vagas Escolares para o público da educação especial no município de Porto Velho e dá outras providências*”.

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

“Como sabemos, 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 HIGIENE BUCAL NA REDE DE ENSINO MUNICIPAL. INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES. VÍCIO FORMAL. MATÉRIA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO 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 impõe atribuições à Secretaria Municipal da Educação e interfere na organização e funcionamento da Administração, matéria de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. A inobservância 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).

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



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

notícias nos presentes autos de que tais exigências legais foram observadas, **nosso 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, tendo em vista que essas informações não foram apresentadas nos presentes autos.

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 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 que o projeto de lei em análise, cria despesa sem apresentar estimativa de impacto orçamentário e financeiro nos presentes autos, 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.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

[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.

Dessa forma, observamos que o projeto de lei em análise, cria atribuições na estrutura organizacional e administrativa da secretaria de Educação, e nesse sentido o entendimento em tese de Repercussão Geral estabelecida pelo Supremo Tribunal Federal de n. 917 (ARE 878911), é o seguinte:

“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, **não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos** (art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da Constituição Federal).”

Outra questão a ser observada no projeto de lei é que o mesmo se trata de **projeto de lei autorizativo**, e sobre esse 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**



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

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, transgredir 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)**

Logo, a iniciativa de Leis que disponham sobre atribuições a Secretarias/órgãos e **orçamento, bem como organização e funcionamento da administração, ainda que sejam autorizativas**, 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.

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 como requer a legislação.

Nesse aspecto, somente o Executivo pode decidir sobre a 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:

(...)

II – fixação ou aumento de remuneração dos servidores;

III – servidores públicos municipais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadorias;

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 jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria segue o mesmo entendimento, declarando inconstitucional toda lei que não respeita o processo legal na sua formação e padece de vício de iniciativa, seja ela formal ou material”.

(...)

Sendo assim, opino pelo **VETO INTEGRAL AO PROJETO DE LEI Nº 4443/2023, POR INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL**, pelos motivos acima expostos.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

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