



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

MENSAGEM Nº 71/2023

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 4450/2023, que *"Cria Auxílio a ser pago a crianças e adolescentes em situação de orfandade decorrente de feminicídio e dá outras providências"*.

Consultada, a Procuradoria Geral do Município sugeriu 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.

Todavia, o projeto de lei, em que pese ser autorizativo, cria distinção entre brasileiros. (art. 19, inciso III da CF).

Nota-se que o projeto de lei foi elaborado a toque de caixa, sem planejamento orçamentário e financeiro, tornando-o incompatível com o PPA, LDO e LOA do Município.

De acordo com o art. 42, § 1º da Constituição Estadual de Rondônia, o Governador (Prefeito), **veterá** 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.

Ao analisarmos o projeto de lei nº 4450/2023 – quanto a constitucionalidade verificamos que a iniciativa é comum entre os Poderes a instituição de Políticas Públicas afirmativas para pessoas em situação de vulnerabilidade, desde que seja por prazo determinado.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

A instituição de auxílio é um Direito Constitucional, com previsão no art. 6º, parágrafo único, veja:

CF

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015) Parágrafo único. Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021)

Observa-se que Legislador Originário, estabelece de forma geral e abrangente que “TODO BRASILEIRO EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL TERÁ DIREITO A UMA RENDA BÁSICA FAMILIAR, GARANTIDA PELO PODER PÚBLICO EM PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA...”.

De acordo com o Dicionário Online de Português¹, o termo TODOS, possui o seguinte significado: **Completo**; sem faltar nenhuma parte; por inteiro: senti frio todo o dia.

Segundo o texto aprovado pela Câmara Municipal de Porto Velho, é específico quanto ao beneficiário do auxílio, ou seja, criança ou adolescente órfão em decorrência de feminicídio, veja:

PL Nº 4450/2023

Art. 1º Fica autorizada a criação, no âmbito do Município de Porto Velho, do Auxílio a ser pago a crianças e adolescentes que tenham ficado órfãos em decorrência de feminicídio, nos termos da Lei Federal nº 13.104, de 09 de março de 2015.

Parágrafo único. A criança ou adolescente já considerada órfã, que venha a perder sua tutora ou responsável legal por falecimento em decorrência de feminicídio fará jus ao recebimento do auxílio.

Logo é possível aferir, que o projeto de lei aprovado pela CMPV, cria distinção entre pessoas de vulnerabilidade social ao especificar que terá direito ao auxílio somente pessoas órfãs em decorrência de prática de feminicídio.

Na prática, são diversas as crianças e/ou adolescentes em situação de vulnerabilidade social, não apenas aquelas em decorrência de orfandade pelo instituto do feminicídio.

O texto Constitucional prevê de forma abrangente TODOS que se encontrem em situação de vulnerabilidade social, terão direito a uma renda familiar de forma permanente na forma da lei.

O projeto de lei nº 4450/2023 – viola o Princípio da Isonomia, ao estabelecer distinção entre brasileiros.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

A Carta Magna em seu texto veda a criação de distinção entre brasileiros, in verbis:

CF

Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:
(...)

III - criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si.

Cabe registrar que a Inconstitucionalidade do Projeto de Lei não está em decorrência da instituição de política afirmativa com a criação de auxílio, mas em razão da instituição de distinção entre brasileiros que encontre-se em situação de vulnerabilidade social. (precedentes STF: ADI 5776; 4382; ARE 1349285 AgR).

Ainda seguindo a análise do art. 6º, parágrafo único da CF:

CF

Art. 6º (omissis)

Parágrafo único. Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021).

A instituição/criação de auxílios/benefícios devem observar a legislação fiscal e orçamentária. No caso em tela, verifica-se que a Câmara Municipal institui projeto de lei autorizativo, sem a realização de qualquer planejamento ou estudos técnicos com Demonstrativos ou Impactos Orçamentários e Financeiros, violando assim a CF e Leis Infralegais.

Nesse sentido o legislador municipal acaba inviabilizando o projeto de lei, por afronta aos seguintes dispositivos Constitucionais e Infraconstitucionais:

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

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

(...)

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades interregionais, segundo critério populacional.

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

(...)

Art. 167. São vedados:

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

(...)

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)

LRF

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: (Vide ADI 6357)

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Com isso, é nítido que o Legislador Municipal, adentra na estrutura organizacional e administrativa do Poder Executivo, configurando assim, espécie de Gerencialismo em outro Poder, o que é proibido pelo Princípio da Separação dos Poderes (art. 7º CE/RO; art. 2º CF). veja:

CF/88

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



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

(...)

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.

O STF possui precedente nesse sentido:

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.]

Conclui que o legislador municipal ao estabelecer ou criar leis, deve adotar estudos técnicos que viabilizem suas propostas legislativas sob pena da instituição de leis inconstitucionais em razão da não observância da regra do jogo quanto ao Processo Legislativo.

Nesses casos, os Tribunais tem declarado a Inconstitucionalidade das leis quando incompatíveis com a Constituição, pelas seguintes razões, veja casos semelhantes:

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,



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

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.] (...)

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



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

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 4450/2023 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, 02 de agosto de 2023.

(assinado digitalmente)

HILDON DE LIMA CHAVES

Prefeito