Processo Administrativo n° 21721/2018
Assunto: Projeto de Lei nº 41/2018, que "Dispõe sobre o programa de reflexão, conscientização e responsabilização dos autores de violência doméstica e dá outras providências."

DELIBERAÇÃO DO PODER EXECUTIVO:
VETO AO PROJETO DE LEI N.º 41/2018

Senhora Presidente,

Cumprimentando-a, cordialmente, acuso o recebimento do Ofício n° 279/2018-PRES/DPL, referente ao Projeto de Lei n.º 41/2018, de autoria parlamentar, aprovado pelo Legislativo nas sessões realizadas nos dias 04 e 11 de dezembro de 2018, o qual "Dispõe sobre o programa de reflexão, conscientização e responsabilização dos autores de violência doméstica e dá outras providências."

Entretanto, manifesta-se pelo VETO ao referido Projeto, pelas razões de inconstitucionalidade e ilegalidade, conforme adiante exposto.

RAZÕES DO VETO

A presente proposta de Lei, de iniciativa do Poder Legislativo, dispõe sobre o programa de reflexão, conscientização e responsabilização dos autores de violência doméstica e dá outras providências. Contudo, a proposta não tem como prosperar, em razão do vício de iniciativa, por violar o Princípio da Separação dos Poderes e ser contrário a Lei Orgânica do Município (LOMA), pois implica em aumento de despesa pública, sem indicação de recursos disponíveis, sendo, portanto, inconstitucional, assim como, pelas razões a seguir expostas:

DO VÍCIO DE INICIATIVA – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES

A função legislativa da Câmara de Vereadores é, notadamente, típica e ampla, porém residual, atingindo as matérias que não foram reservadas, expressa e privativamente, à iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

Cumpre colacionar o ensinamento do renomado jurista Hely Lopes Meirelles:

> *"A Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante (...) todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário."*
> *(in Direito Municipal Brasileiro, São Paulo: Malheiros, 2006, 15ª Ed., pp. 708, 712, atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva)*

Desse modo, é latente o vício de origem do Projeto de Lei em apreciação, uma vez que a matéria nele contida é de competência exclusiva do Poder Executivo. O Município, por meio de seu gestor, goza de total competência para gerir as atribuições da administração municipal, até mesmo porque qualquer ação culmina em obrigações e, consequentemente, aumento de despesas, como é o caso.

DA CONTRARIEDADE À LEI ORGÂNICA – INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

Em um segundo momento, importante discorrer acerca da contrariedade à Lei Orgânica do Município.

O Projeto de Lei institui o programa de reflexão, conscientização e responsabilização dos autores de violência doméstica no Município. A proposição criaria novas despesas para a Prefeitura, e de acordo com a Lei Orgânica Municipal, o Legislativo não tem prerrogativa de apresentar Projetos de Lei que gerem custos para o erário municipal, sem a devida previsão orçamentária.

Prevê o Projeto de Lei:

> (...)
> ***Art. 7º.*** *O programa será composto e realizado por meio de:*
> ***I*** *– trabalho psicossocial de reflexão e reeducação promovidos por profissionais habilitados para desempenhar esse papel;*

II – palestras expositivas ministradas por convidados com notório conhecimento sobre os temas abordados;
III – discussão em grupos reflexivos sobre o tema palestrado;
IV – orientação e assistência social.

Art. 8º. *O programa será anualmente elaborado, executado e reavaliado por uma equipe técnica composta por psicólogos, assistentes sociais e especialistas no tema, a ser formada por indicação de representantes da Prefeitura Municipal de Araucária, do Ministério Público e do Poder Judiciário.*
Parágrafo único. *A Prefeitura Municipal participará na elaboração do programa por meio das Secretarias Municipais de Saúde, Assistência Social, Educação e Segurança Pública.*

Art. 9º. *As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.*
(...)

A propositura legislativa não traz a indicação dos recursos disponíveis para suprir as despesas que o Município terá para a implantação do referido programa, contrariando o artigo 135 da Lei Orgânica do Município, que assim dispõe:

"Art. 135 São vedados:
I - o início de programas ou projetos não incluídos na Lei Orçamentária Anual;
II - a realização de despesas ou assunção de obrigações diretas, que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;
(...)"

Vale lembrar que a violação da Lei Orgânica por lei ordinária municipal, revela ilegalidade, diante da hierarquia legislativa das normas.

No que tange aos projetos de iniciativa parlamentar e que geram despesas ao ente Municipal, a jurisprudência dos Tribunais é pacífica quanto a inconstitucionalidade da norma:

"LEI MUNICIPAL QUE, DEMAIS IMPÕE ***INDEVIDO AUMENTO DE DESPESA PÚBLICA SEM A INDICAÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS, PRÓPRIOS PARA ATENDER AOS NOVOS ENCARGOS*** *(CE, ART 25).* ***COMPROMETENDO A ATUAÇÃO DO EXECUTIVO NA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO*** *- ARTIGO 176, INCISO I, DA REFERIDA CONSTITUIÇÃO, QUE VEDA O INÍCIO DE PROGRAMAS. PROJETOS E ATIVIDADES NÃO INCLUÍDOS NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL" - grifo nosso*
(TJ/RS, ADIn 142.519-0/5-00, rel. Des. Mohamed Amaro, 15.8.2007).

Por conseguinte, ao Poder Executivo cabe o exercício da função de gestão administrativa, que envolve atos de planejamento, direção, organização e execução.

Qualquer espécie normativa editada em desrespeito ao processo legislativo, mais especificamente, inobservando aquele que detém o poder de iniciativa legislativa para determinado assunto, apresentará flagrante vício de inconstitucionalidade.

Dessa forma, há vício de iniciativa no Projeto de Lei em análise, pois diz respeito a organização e funcionamento da administração pública, porquanto pretende o Legislativo criar atribuições, principalmente às Secretarias Municipais de Saúde, Assistência Social, Educação e Segurança Pública, distribuindo tarefas executórias a elas, sendo tais tarefas de competência privativa do Chefe do Executivo, por tratar de matéria ligada diretamente à gestão administrativa.

Nesse sentido, por expressa previsão da Lei Orgânica do Município, compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa dos projetos de leis que estruturem as atribuições da Administração Pública.

> *"**Art. 41 Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa de Projetos de Lei que:***
> *(...)*
> ***V - criem e estruturem as atribuições e entidades da administração pública, direta e indireta.***
> *(...)"*

Ainda, é evidente a ofensa à Lei Orgânica, bem como aos princípios da harmonia e independência dos poderes insculpidos no art. 2° da Constituição Federal, quando cria atribuição à administração.

Ao impor uma obrigatoriedade ao Poder Executivo, o Legislativo Municipal exorbitou sua competência, violando o Princípio Constitucional da Separação dos Poderes (artigo 2º da Constituição Federal):

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

A Separação de Poderes é um princípio jurídico-constitucional ligado ao ordenamento jurídico brasileiro pela sua previsão expressa no artigo 2º e, mais adiante, no artigo 60, § 4º, inciso III, ambos da Constituição Federal, onde resta claro que, além de ser princípio constitucional, é também cláusula pétrea, que é adotada por todos os Estados Democráticos de Direito. Neste caso, qualquer violação que o atinja deve ser tida por inconstitucional.

Haveria, portanto, dispêndio de recursos pela Administração, despesas essas não previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei Municipal nº 3.369/2018), tampouco na Lei Orçamentária Anual do Município (Lei Municipal nº 3.424/2018).

No que concerne à criação de despesa pública, a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar Federal n° 101/2000, assim prevê:

> ***Art. 15*** *Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a* ***geração de despesa ou assunção de obrigação*** *que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.*
>
> ***Art. 16*** *A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:*
> ***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.*
> ***§ 1º*** *Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:*
>
> ***I*** *- adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;*
> ***II*** *- compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.*
> ***§ 2º*** *A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.*
> *(...)*
>
> ***Art. 17.*** *Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.*
> ***§ 1º*** *Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.*
> ***§ 2º*** *Para efeito do atendimento do § 1º, o ato* ***será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas*** *no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.*

> ***§ 3º*** *Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.*
> ***§ 4º*** *A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.*
> ***§ 5º*** *A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar. (...)*

Cediço, pois, que compete privativamente ao Poder Executivo a organização da Administração, que engloba a distribuição de competências relativas às Secretarias Municipais, bem como que toda e qualquer despesa de ente público deve estar em conformidade com as diretrizes orçamentárias e antevista na Lei do Orçamento Anual do Município de modo que não há como prosperar o Projeto em tela, pois eivado de vício de iniciativa.

Considerando que: (i) toda e qualquer despesa de ente público deve estar em conformidade com as diretrizes orçamentárias e antevista na Lei do Orçamento Anual do Município, o que não se verifica no Projeto de Lei em apreço; e (ii) a iniciativa de leis que criem atribuições à administração, são de competência privativa do Poder Executivo, portanto não há como prosperar o Projeto de Lei ora proposto pelo Legislativo.

Isto posto, da análise do mencionado Projeto de Lei, constata-se a sua inconstitucionalidade, em razão:

(a) da ofensa aos princípios da harmonia e independência dos poderes (Art. 2º, CF e art. 4º LOMA), em razão do vício de iniciativa (Art. 41, V, LOMA); e

(b) do aumento de despesa pública, sem indicação de recursos disponíveis (Art. 135, I e II, LOMA), prejudicando, pois, a execução do orçamento do Poder Executivo (Lei Municipal nº 3.424/2018).

DECISÃO

Em razão do exposto, VETO o Projeto de Lei n° 41/2018.

Encaminhem-se as presentes razões à Câmara Municipal, em 48 (quarenta e oito) horas, nos termos do art. 45, § 1º, da Lei Orgânica de Araucária.

HISSAM HUSSEIN DEHAINI
Prefeito de Araucária