Ofício Externo nº 1266/2019 - NAF

Araucária, 16 de outubro de 2019.

À Senhora
AMANDA NASSAR
DD. Presidente da Câmara Municipal de Araucária
Rua Irmã Elizabeth Werka, 55
Araucária/PR

Assunto: **Encaminhamento de Veto - Processo 44387**

Senhora Presidente,

Vimos pelo presente encaminhar VETO proposto pelo Senhor Prefeito Municipal ao Projeto de Lei nº 75/2019, de autoria parlamentar, que "Institui a Semana Municipal de Combate ao Assédio Sexual no Transporte Público Coletivo no Município de Araucária".

Sendo o que se apresenta para o momento, subscrevemo-nos.

Atenciosamente,

GENILDO CARVALHO
Secretário Municipal de Governo

PROTOCOLO Nº 5517/2019
EM: 17 / 10 / 2019
FUNCIONÁRIO Nº 20321

Processo Administrativo Eletrônico n° 44387/2019
Assunto: Projeto de Lei nº 75/2019, que "Institui a Semana Municipal de Combate ao Assédio Sexual no Transporte Público Coletivo no Município de Araucária, conforme especifica".

DELIBERAÇÃO DO PODER EXECUTIVO:
VETO AO PROJETO DE LEI N.º 75/2019

Senhora Presidente,

Cumprimentando-a, cordialmente, acuso o recebimento do Ofício n° 163/2019 – PRES/DPL, referente ao Projeto de Lei n.º 75/2019, de autoria parlamentar, aprovado pelo Legislativo nas sessões realizadas nos dias 24 de setembro e 1º de outubro de 2019, o qual "Institui a Semana Municipal de Combate ao Assédio Sexual no Transporte Público Coletivo no Município de Araucária, conforme especifica".

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, visa instituir a Semana Municipal de Combate ao Assédio Sexual no Transporte Público Coletivo no Município de Araucária. Contudo, a proposta não tem como prosperar, em razão do vício formal 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.

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 à organização e funcionamento da administração pública, porquanto pretende o Legislativo criar atribuições à Administração, pois será necessária a realização de campanhas, palestras e eventos sobre o tema, entre outras atividades afins e ações para a sua efetivação, bem como a proposição prevê o registro da data no Calendário Oficial de Eventos do Município, 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.***
> *(...)"*

Portanto, 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.

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, conseqüentemente, aumento de despesas, como é o caso.

DA CONTRARIEDADE À LEI ORGÂNICA – INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

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

O Projeto de Lei em análise cria atribuições à Administração Pública que culminarão em deveres e obrigações e, que, por conseguinte, implicarão no aumento de despesas ao erário municipal, sem a devida previsão orçamentária.

Prescreve o artigo 3º do Projeto de Lei:

> ***Art. 3º. As despesas decorrentes da presente Lei correrão por conta de dotação orçamentária própria, podendo ser suplementada, se houver necessidade.***

Verifica-se, assim, que há no texto normativo vício material, na medida em que a proposição legislativa não traz a indicação dos recursos disponíveis para suprir as

despesas que o Município terá com a realização da Semana Municipal de Combate ao Assédio Sexual no Transporte Público Coletivo no Município, 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;***
> *(...)"*

Da análise da proposição legislativa se constata a necessidade de dispêndio de recursos públicos para a realização de campanhas, palestras e eventos sobre o tema, bem assim custos com materiais de divulgação, contratação de palestrantes, entre outras atividades afins e ações necessárias para a sua efetivação, sem prever a origem dos recursos para o seu custeio.

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).*

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. (...)*

Assim, o controle na geração ou criação das despesas públicas de que trata o art. 17 da LRF se dá no momento da proposição da Lei, que deverá demonstrar claramente a origem dos recursos para seu custeio e ser instruído com a: 1) estimativa do impacto orcamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes (art. 16, I c/c art. 17, § 1º); **2)** comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas (art. 17, *caput* e § 2º); e **3)** demonstração da compensação dos efeitos financeiros do ato, nos períodos seguintes, seja pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa (art. 17 § 2º). O mesmo art. 17 é taxativo ao estabelecer que a despesa oriunda da Lei não será executada antes da implementação das medidas citadas, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar (§ 5º).

Consultada a Secretaria Municipal de Planejamento, se manifesta e opina pelo veto total ao projeto de lei em análise, por conter vícios insanáveis, nos seguintes termos:

> *"Tratam os presentes autos de análise do Projeto de Lei nº 75/2019, de autoria da Vereadora Amanda Nassar, aprovado pela Câmara Municipal de Araucária, do qual esta SMPL manifesta-se na seguinte forma:*
> *(...)*
> *Preliminarmente, importante consignar que consta do andamento do processo legislativo em que tramitou a referida proposta a indicação da Assessoria Jurídica da Câmara pelo prosseguimento do projeto se suprimidos seus arts. 2º e 3º. Entretanto, as comissões temáticas opinaram pelo prosseguimento.*
> *Verifica-se, também, que inexiste no processo legislativo em análise a estimativa do impacto orçamentário-financeiro em relação ao aumento de despesa do Poder Público para subsidiar as ações pretendidas, haja vista indicar despesas em seu art. 3º, o que ofende as normas de contabilidade pública, especialmente ao contido nos arts. 15 e 16 da Lei Complementar Federal nº 101/2000, tal como o contido na Constituição Federal em seus arts. 113 e 114 das ADCT´s, verbis:*
> *LC 101/2000*
> *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.*
> *CF88-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.

Art. 114. A tramitação de proposição elencada no caput do art. 59 da Constituição Federal, ressalvada a referida no seu inciso V, quando acarretar aumento de despesa ou renúncia de receita, será suspensa por até vinte dias, a requerimento de um quinto dos membros da Casa, nos termos regimentais, para análise de sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal.

(...)
Portanto, tem-se que há inconstitucionalidade na totalidade do projeto de lei em análise, uma vez que prevê, expressamente, deveres e responsabilidades ao Poder Executivo.
O registro da data indicativa no calendário oficial de eventos municipais incorre em violação à reserva de iniciativa do Chefe do Executivo para deflagrar o processo legislativo. Isso porque o calendário oficial de eventos municipais é instituído por meio de lei municipal de iniciativa do Chefe do Executivo, por se tratar de matéria atinente à organização administrativa, nos exatos termos do art. 61, § 1º, II, "b", da Constituição Federal, aplicável por simetria aos Estados e Municípios, em virtude de sua natureza de norma constitucional de reprodução obrigatória. No mesmo sentido, o artigo 41, V, e art. 56, X, da Lei Orgânica Municipal referem competir privativamente ao Prefeito "dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal, na forma da Lei."
Assim, tratando-se de matéria relacionada à organização administrativa do Município de Araucária, que despende recursos, pessoal e força de trabalho para a realização de eventos, convém esclarecer que a iniciativa de projeto de lei para a matéria afeta ao projeto em análise é de competência privativa do Prefeito.
(....)
Ante ao exposto, opina-se pelo veto total ao projeto de Lei nº 75/2019, por conter vícios insanáveis conforme acima explicado."

A Secretaria Municipal de Assistência Social destaca que o combate ao assédio em suas variadas formas é tratado em todas as ações de prevenção e enfrentamento da violência contra a mulher nos serviços da rede de atendimento do Município, de acordo com a manifestação, a seguir transcrita:

"Em resposta ao ofício interno n. ofício 1555/2019 (projeto de lei n. 75/2019) informamos que apesar de tratar de temática específica importante entendemos que o combate ao assédio em suas variadas formas é tratado em todas as ações de prevenção e enfrentamento da violência contra a mulher nos serviços da Rede de atendimento municipal. Ressaltamos a existência de legislação internacional semelhante – 25 de novembro – Dia Internacional de Combate à Violência Contra a Mulher-.

Diante do exposto, mesmo não havendo legislação municipal específica com igual conteúdo, a proposta ora apresentada não se configura de grande pertinência em razão de outras legislações de natureza semelhante."

Ademais, ressalta-se a recente Lei Municipal nº 3.454, de 15 de março de 2019, promulgada pela Câmara Municipal, que dispõe sobre a obrigatoriedade de empresas de transporte coletivo anexar, no interior de todos os ônibus e terminais rodoviários, aviso informando que assédio sexual é crime, e dá outras providências.

Desta forma, no Projeto de Lei nº 75/2019, há criação de deveres que, para a efetivação da proposição legislativa implicam em 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).

Assim, 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 versem sobre a organização da Administração Pública, são de competência privativa do Poder Executivo, 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° 75/2019.

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