PROCESSO ADMINISTRATIVO N° 97119/2022
ASSUNTO: Projeto de Lei que dispõe sobre a implantação do Programa Fundo Rotativo para Unidades Básicas de Saúde (UBS) e Unidade de Pronto Atendimento (UPA) de Araucária

DELIBERAÇÃO DO PODER EXECUTIVO:
VETO AO PROJETO DE LEI Nº 118/2022

Senhor Presidente,

Cumprimentando-o, cordialmente, acuso o recebimento do Ofício n° 300/2022, referente ao Projeto de Lei nº 118/2022, de autoria parlamentar, que dispõe sobre a implantação do Programa Fundo Rotativo para Unidades Básicas de Saúde (UBS) e Unidade de Pronto Atendimento (UPA) de Araucária.

Entretanto, manifesto pelo VETO ao referido Projeto, pelas razões adiante expostas.

RAZÕES DO VETO

A presente proposta de Lei, de iniciativa do Poder Legislativo, dispõe sobre a implantação do Programa Fundo Rotativo para Unidades Básicas de Saúde (UBS) e Unidade de Pronto Atendimento (UPA) de Araucária. Contudo, **a proposta não tem como prosperar, pelas seguintes razões:**

1) A proposição legislativa contém vício de inconstitucionalidade, pois a criação do Fundo Rotativo para destinação de recursos públicos para as Unidades Básicas de Saúde e Unidade de Pronto Atendimento de Araucária utilizarem para realização de despesas com material de consumo e prestação de serviços, além de não ter justificativa, visto que tais despesas já são realizadas e custeadas pelo Município, que centraliza as aquisições e manutenções necessárias, incorre na inobservância ao disposto no inciso XIV do *caput* do art. 167 da Constituição Federal, que dispõe sobre a vedação da criação de fundo público quando os seus objetivos puderem ser alcançados por meio da vinculação de receitas orçamentárias específicas ou da execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da administração pública;

2) Contraria o Acórdão TCE-PR 3075/2017, o qual define que Municípios não podem criar fundos rotativos para atender unidades administrativas de educação e saúde nos moldes do Governo do Estado do Paraná, pois possuem estrutura administrativa distinta da estadual, que é caracterizada pela desconcentração dos serviços públicos;

3) Contraria o princípio da separação e harmonia entre os Poderes, previsto no art. 2º, da Constituição Federal e art. 7º, da Constituição do Estado do Paraná, ao adentrar em competência exclusiva do Poder Executivo;

4) O Projeto ao criar um Fundo Público que será gerido e fiscalizado pelo Poder Executivo legisla sobre recursos que obrigatoriamente devem estar inseridos na Lei Orçamentária, tratando-se de matéria de competência e, portanto, iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo, bem como também incorre em vício de iniciativa por dispor sobre as atribuições das Secretarias Municipais, violando o inciso IV, do art. 66 e incisos VI e XIV, do art. 87, ambos da Constituição do Estado do Paraná;

5) O Projeto prevê a constituição de Fundo Público composto por recursos do orçamento do Município, sem indicação pelo Poder Legislativo de dotação orçamentária para suportar tais despesas. Deste modo, o Projeto gera aumento de despesa, sem indicação da respectiva fonte de custeio, estando ausentes ainda os demonstrativos dos respectivos impactos orçamentários e financeiros, ferindo as regras do art. 167, da Constituição Federal, dos arts. 16, 17 e 21 e 23, da Lei de Responsabilidade Fiscal, e ainda o art. 135, I e II, da Lei Orgânica.

Os vícios acima apontados e que serão analisados detalhadamente neste documento, demonstram a clara inconstitucionalidade do Projeto de Lei.

DA VEDAÇÃO IMPOSTA PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL PARA CRIAÇÃO DE FUNDO PÚBLICO (INCISO XIV, DO ART. 167 DA CF)

Primeiramente, tem-se que pontuar recente restrição para a criação de novos Fundos, trazida com a Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, que, inseriu o inciso XIV, no art. 167, da Constituição Federal, restringido a criação de Fundos Públicos, nos seguintes termos:

> *Art. 167. **São vedados**:*
> *(...)*
> *XIV - **a criação de fundo público, quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou mediante a execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da administração pública**. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)*

Vê-se que a EC nº 109/20121 não extinguiu nenhum fundo público, mas vedou a criação de novos (art. 167, XIV) quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou mediante a execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da administração pública.

A proibição de novos fundos ocorre em paralelo com a disposição da EC que promove desvinculação de receitas públicas a órgão, fundo ou despesa, reduz a chamada rigidez orçamentária e aumenta a flexibilidade no uso e aproveitamento das fontes para o atendimento das demandas orçamentárias.

Portanto, para a criação de um novo fundo municipal, o proponente deve atender esse novo requisito constitucional, previsto no art. 167, XIV, da CF: atestar que seus objetivos não podem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou mediante a execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da administração pública.

Cumpre relembrar que a Câmara de Araucária já questionou a constitucionalidade de Projeto de Lei que pretendia criar Fundo Público, explica-se.

O questionamento acerca da inconstitucionalidade na instituição de novo Fundo Público ocorreu no Projeto de Lei nº 2378/2021 do Poder Executivo que prendia instituir o Fundo Municipal do Trabalho, conforme se pode verificar pelo conteúdo do Requerimento nº 35/2021 apresentado pelo Ofício nº 73/2021 desta Câmara:

REQUERIMENTO Nº 35/2021

Requer à mesa Diretora que seja encaminhado expediente ao Executivo Municipal, para requisitar informações, referentes ao Projeto de Lei nº 2378/2021, a fim dedar continuidade na regular tramitação da proposição:

JUSTIFICATIVA

Por meio do presente e com fulcro no inciso II do art. 53 do Regimento Interno da Câmara Municipal, vem requerer seja solicitado ao Prefeito, autor do Projeto de Lei nº 2378/2021, pedido de informações e questionamento no tocante a eventual inconstitucionalidade da Proposição indicada, tendo por fundamento o inciso XIV do art. 167 da Constituição Federal, com redação dada pelo Emenda Constitucional nº 109/2021, de 16 de março de 2021.

Art. 167. São vedados:

XIV-*a criação de fundo público, quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou mediante a execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da administração pública.*

Haja vista que, o objeto do Projeto de Lei é a instituição do Fundo Municipal do Trabalho e que diante da data de promulgação da referida Emenda Constitucional, 16/03/2021, tal disposição constitucional possivelmente não teria sido considerada na elaboração da Proposição Legislativa Municipal.

Pedindo ainda seja sobrestado o trâmite do Processo Legislativo, até o recebimento da manifestação do Executivo Municipal.

Câmara Municipal de Araucária, 27 de abril de 2021.

Fico à disposição para esclarecimentos necessários.

Atenciosamente,

Pedro Ferreira de Lima
Vereador

Deste modo, como bem observou o Vereador e Presidente da Comissão de Justiça e Redação, no Requerimento acima colacionado, a Emenda Constitucional nº 109/2021 inseriu ao art. 167 da Constituição Federal a vedação a criação de fundo público.

Importante ressaltar que a finalidade do Fundo Rotativo, que se pretende criar, já é atendida com dotações próprias da SMSA e pelo Sistema de Adiantamentos, conforme relatado pela SMFI.

Assim, **a proposição legislativa contém vício de inconstitucionalidade, tendo em vista que a criação do Fundo Rotativo incorreria na inobservância ao disposto no inciso XIV do *caput* do art. 167 da Constituição Federal, que dispõe sobre a vedação da criação de fundo público quando os seus objetivos puderem ser alcançados por meio da vinculação de receitas orçamentárias específicas ou da execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da administração pública**.

DA CONTRARIEDADE AO ACÓRDÃO Nº 3075/19 DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O **Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/PR** sobre a criação de fundos rotativos assim decidiu:

> *Consulta. Municípios de Londrina e São José dos Pinhais. Possibilidade de adoção de fundos rotativos para unidades administrativas de saúde e educação. Necessidade de adoção, por lei, de regime de adiantamento, que não comporta assunção de despesas correntes, de cunho efetivo, não marcadas pela urgência e imprevisibilidade. Resposta negativa.*
> (TCE/PR, Acórdão nº 3075/17, Tribunal Pleno, Processo nº 59117/15, Relator: Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, julgamento em 6/07/2017)

Para melhor elucidação da decisão do Tribunal acima importante transcrever alguns trechos:

> *(...) Dito isso, é importante, todavia, **advertir que a forma mais eficaz de atender as necessidades operacionais das unidades de administração dos municípios do Estado do Paraná é o planejamento eficaz das contratações**, uma vez que as necessidades apontadas nos questionamentos apresentados nessas Consultas dizem respeito a demandas correspondentes às despesas correntes, pois relacionadas às rotinas operacionais das unidades de administração das municipalidades, plenamente previsíveis, como, por exemplo, manutenção de caixas d"água, compra de material escolar, etc.*
>
> *Nos termos em que apresentado pelos consulentes, percebe-se que não é propriamente a urgência que faz surgir o tipo de demandas em questão, mas sim o planejamento ineficiente.*
>
> ***Ademais, não se vislumbra nos municípios o fenômeno próprio da desconcentração dos serviços públicos, aferível na rotina das unidades administrativas estaduais, qual seja, a comunicação em delay entre as unidades de ponta e as vinculadas ao centro de planejamento do Estado**, fenômeno esse, inclusive, tendente a desaparecer, com a crescente informatização dos sistemas de compras adotadas pelo Estado. Aliás, o Tribunal de Contas da União, em suas deliberações, recomenda aos órgãos fiscalizados que estabeleçam a informatização dos sistemas de prestação de contas e de operacionalização das execuções orçamentárias relativas aos suprimentos de fundos, a fim de se viabilizar o melhor controle das contas públicas, porque efetivamente essa é a exigência imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal aos gestores da coisa pública.*
> *(...)*
> *Portanto, **as presentes Consultas, de grande relevância na atual realidade econômica financeira do país, ganham a resposta inicial negativa, quanto à possibilidade de instituição de fundos rotativos para atendimento de despesas imprevistas e urgentes das atividades de educação e saúde**, podendo, no entanto, as municipalidades criarem normativa própria, via lei em sentido estrito, destinada a instituir regime de adiantamento que venha atender as unidades administrativas invocadas em ambas as Consultas, pelas razões acima apresentadas.*
> *(...)*
> *3. CONCLUSÃO E VOTO*
> *(...)*
> *3.2. Responder as Consultas, no sentido de **negar a possibilidade de criação, mesmo que através de lei, de fundos rotativos aos municípios destinados a atender a unidades administrativas da educação e saúde, vez que os municípios possuem***

> ***estrutura administrativa distinta da do Estado do Paraná, que é caracterizado pela desconcentração dos serviços públicos***, *restando, assim, prejudicadas todos os questionamentos decorrentes dessa pergunta inicia. Os municípios, no entanto, podem estabelecer, por lei em sentido estrito, regime de adiantamento, o qual deverá seguir as seguintes premissas mínimas, derivadas das considerações esboçadas no voto: (...)*

Com relação ao Projeto de Lei em análise, cumpre colacionar a **manifestação desfavorável da Secretaria Municipal de Saúde - SMSA**:

> *(...) II. O presente projeto de lei aborda a criação de fundo rotativo para a Secretaria Municipal de Saúde. Com relação os critérios assistenciais, a destinação do fundo apenas para UBS e UPA não refletem a conformação da lógica de trabalho na rede de atenção à saúde, devendo permear, se lícito, para todos os equipamentos assistenciais, incluindo os serviços de reabilitação, saúde mental, diagnóstico terapêutico, e assim por diante. Com relação aos aspectos legais, financeiros, tal projeto carece de análise técnica jurídica, sobretudo referente ao* ***Acórdão TCE-PR 3075/2017, o qual define que Municípios não podem criar fundos rotativos para atender unidades administrativas de educação e saúde nos moldes do Governo do Estado do Paraná, pois possuem estrutura administrativa distinta da estadual, que é caracterizada pela desconcentração dos serviços públicos,*** *bem como o TCE-PR editou a IN nº 89/2013 para que os municípios implantem seu regime próprio de adiantamento.*
> *Deste modo, solicita-se análise jurídica quanto à viabilidade legal do proposto.*

A Secretaria Municipal de Finanças – SMFI também apresentou manifestação contrária ao Projeto em análise:

> ***Tendo em vista a limitação imposta pelo TCE-PR*** *quanto adoção do Fundo Rotativo,* ***a SMFI é contrária a sua implantação****, conforme acórdão anexo.* ***Cabe destacar ainda que o sistema de adiantamentos citado no acórdão como alternativa ao fundo rotativo já está em execução no município e disponível a todas as secretarias****.*

Portanto, conforme consta no Acórdão do TCE/PR, também citado pela SMSA e SMFI, a criação de Fundos Rotativos para a Educação e Saúde em municípios não é possível, pois não existe justificativa para tal, visto que não há nos municípios a descentralização que ocorre no Estado que possui fundos rotativos, conforme já relatado.

DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DE LEIS AUTORIZATIVAS

O Projeto concede em seu art. 1º autorização para o Poder Executivo criar o Programa Fundo Rotativo da Secretaria Municipal de Saúde, contudo, tal caráter não impede o controle de constitucionalidade exercido pelo Chefe do Executivo se o conteúdo do Projeto estiver em desacordo com a Constituição Estadual. Neste sentido é a **jurisprudência do Tribunal de Justiça do Paraná que julgou inconstitucional Lei com origem na Câmara Municipal de Araucária:**

> *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL Nº 3.402/2018 DE* ***ARAUCÁRIA/PR – INICIATIVA PARLAMENTAR*** *– EDUCADOR INFANTIL – AUTORIZA O CHEFE DO PODER EXECUTIVO A INSTITUIR O BENEFÍCIO DA HORA PERMANÊNCIA – PRELIMINARES – FALTA DE INTERESSE PROCESSUAL –*

*REJEITADA – INDICAÇÃO DE DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ COMO PARÂMETRO DE CONTROLE – AUSÊNCIA DE ESPECIFICAÇÃO DAS NORMAS – AFASTADA – ALEGADA VIOLAÇÃO À NORMA CONSTITUCIONAL DEVIDAMENTE FUNDAMENTADA – MÉRITO – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – VÍCIO DE INICIATIVA – MATÉRIA AFETA AO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO PODER EXECUTANTE – INVASÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PREFEITO – VIOLAÇÃO AO ARTIGO 66, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL – INTROMISSÃO INDEVIDA DO PODER LEGISLATIVO NAS ATRIBUIÇÕES DO PODER EXECUTIVO – AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – ARTIGO 7º, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO DO PARANÁ – **LEI AUTORIZATIVA – CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE – POSSIBILIDADE** – EFEITOS MODULADOS PARA QUE A DECLARAÇÃO TENHA EFICÁCIA A CONTAR DA PUBLICAÇÃO DA DECISÃO NA IMPRENSA OFICIAL. A indicação de normas diversas à Constituição Estadual como fundamento para o pedido de declaração de inconstitucionalidade não acarreta a extinção parcial do processo sem resolução de mérito, mas a delimitação da cognição da ação exclusivamente ao parâmetro de controle da Constituição do Estado do Paraná. O princípio da especificação das normas exige que o autor apresente as razões pelas quais o normativo impugnado estaria em desconformidade com o parâmetro constitucional invocado. Lei municipal, iniciada pelo Poder Legislativo local, que disponha sobre matéria afeta ao regime jurídico dos servidores públicos do Poder Executivo, incorre em inconstitucionalidade formal, decorrente de vício de iniciativa, por invasão da competência privativa do Prefeito, conforme disposto no artigo 66, inciso II, da Constituição Estadual. A promulgação de lei, iniciada pela Câmara dos Vereadores, que altera a jornada de trabalho do educador infantil, além de fixar marcos temporais para a sua implementação, representa intromissão indevida do Poder Legislativo em matéria de alçada do poder executante, e configura afronta ao princípio da separação dos poderes, consoante disposto no artigo 7º, caput, da Constituição do Paraná. **A lei autorizativa pode ser objeto de controle de constitucionalidade, pois a sua natureza, por si só, não deslegitima a pretensão do autor quanto ao reconhecimento de sua inconstitucionalidade, nem afasta as eventuais máculas das quais possa padecer**. Razões de interesse social e segurança jurídica impõem, no caso, a modulação de efeitos da decisão, resguardando a situação daqueles que, porventura, já tenham desempenhado atividades no regime de "hora permanência". Artigo 27 da Lei nº 9.868/1999. Precedentes desta Corte. Ação julgada procedente.*
(**TJPR** - Órgão Especial - 0000173-42.2019.8.16.0000 - Rel.: DESEMBARGADOR JORGE WAGIH MASSAD - J. **26.07.2021**)

Importante, transcrever trechos da decisão exarada pelo Desembargador Relator no processo acima colacionado:

*Necessário registrar que **a lei autorizativa pode ser objeto de controle de constitucionalidade, pois a sua natureza, por si só, não deslegitima a pretensão do autor quanto ao reconhecimento de sua inconstitucionalidade, nem afasta as eventuais máculas das quais possa padecer. Dessa forma, ainda que se trate de lei autorizativa, não é dado ao Legislativo se imiscuir sobre matérias cuja iniciativa é exclusiva do Chefe do Poder Executivo, nem invadir as suas atribuições asseguradas constitucionalmente.** Por oportuno, cumpre consignar que **as competências de cada Poder são emanadas diretamente da carta constitucional, diploma com hierarquia normativa para estabelecer as atribuições, prerrogativas e deveres dos Poderes Constituídos. Logo, não se mostra possível que uma lei infraconstitucional, iniciada pelo Poder Legislativo, pretenda autorizar o Chefe do Poder Executivo a fazer algo que compete à Constituição conceder, notadamente em se tratando de matéria reservada à iniciativa privativa do próprio poder executante**. O Supremo Tribunal Federal já decidiu nesse sentido:*

"INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Lei nº 740/2003, do Estado do Amapá. Competência legislativa. Servidor Público. Regime jurídico. Vencimentos. Acréscimo de vantagem pecuniária. Adicional de Desempenho a certa classe de servidores. Inadmissibilidade. ***Matéria de iniciativa exclusiva do Governador do Estado, Chefe do Poder Executivo. Usurpação caracterizada. Inconstitucionalidade formal reconhecida. Ofensa ao art. 61, § 1º, II, alínea "a", da CF, aplicáveis aos estados****. Ação julgada procedente. Precedentes. É inconstitucional a lei que, de iniciativa parlamentar, conceda ou autorize conceder vantagem pecuniária a certa classe de servidores públicos." (ADI 3176, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 30/06/2011, DJe-150 DIVULG 04-08-2011 PUBLIC 05-08-2011 EMENT VOL-02560-01 PP-00026) – (destaquei)*

Acerca do tema ***inconstitucionalidade de lei autorizativa,*** *necessária a transcrição de trecho do voto do Relator Ministro Cezar Peluso:*

*"****A alegação de não usurpação de competência pela Assembleia Legislativa, dado o caráter meramente 'autorizativo' da lei, não pode ser ouvida, sob pena de subversão da disciplina constitucional da separação de poderes e insulto ao art. 2º da Constituição Federal.*** *É que, como bem aponta SÉRGIO RESENDE DE BARROS: 'A ordem constitucional é que fixa as competências legislativa, executiva e judiciária. Pelo que,* ***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 é só inócua ou rebarbativa. É inconstitucional porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir, ferindo a Constituição por ele estatuída. O fato de ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa, sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares'*** *(in Leis Autorizativas. Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos da Instituição Toledo de Ensino, Bauru, n. 29, ago./nov. 2000, p. 263 e ss)." (STF, ADI 3176/AP, Pleno, Unânime, Rel Min. Cezar Peluso, j. 30.06.2011)*

O ***Órgão Especial já se manifestou acerca da possibilidade de controle de constitucionalidade de leis autorizativas****:*

"INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 816/1992, DO MUNICÍPIO DE PORECATU/PARANÁ. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A CONCEDER O BENEFÍCIO DA CESTA BÁSICA AOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS. PRELIMINAR DE NÃO CONHECIMENTO DO INCIDENTE POR CONTA DO ART. 949, PARÁGRAFO ÚNICO, DO CPC. REJEITADA. APONTADA OFENSA AO ARTIGO 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA"C" DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E ART. 66, INC. II, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO. ***VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA LEGISLAR SOBRE REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS. É POSSÍVEL O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS MERAMENTE AUTORIZATIVAS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL ORGÂNICA RECONHECIDA.*** *PROCEDÊNCIA DO INCIDENTE" (TJPR - Órgão Especial - IDI - 1485531-3/01 - Porecatu - Rel.: Desembargador Carvílio da Silveira Filho - Unânime - J. 07.08.2017 - DJ: 2101 29/08/2017). - (destaquei)*

"Ação direta de inconstitucionalidade - Lei Municipal n.º 844/2009, de Santo Antônio do Paraíso. 1. Lei Municipal n.º 844/2009, de iniciativa do Poder Legislativo, que autoriza o Chefe do Poder Executivo a conceder licença-maternidade às servidoras municipais pelo período de seis meses - Impossibilidade - Matéria afeta ao regime jurídico dos servidores públicos - Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo - CF, art. 61, par. 1.º, inc. II, alínea "c"; CE, art. 66, inc. II, e Lei Orgânica Municipal, art. 47, inc. II - Ofensa, outrossim, ao princípio da separação dos poderes - CE, art. 7.º.

> ***Lei "autorizativa" - Irrelevância - Mácula de exclusiva iniciativa que não pode ser desconsiderada. Inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa que se declara*** *- Precedentes desta Corte. 2. Modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade - Lei n.º 9.863/1999, art. 27 - Produção de efeitos ex nunc (não retroativos) - Verbas eventualmente pagas em razão da autorização legal que têm caráter alimentar. 3. Procedência do pedido - Lei n.º 844/2009, do Município de Santo Antônio do Paraíso, declarada inconstitucional, com produção de efeitos a partir do trânsito em julgado desta decisão" (TJPR - Órgão Especial - AI - 618026-1 - Curitiba - Rel.: Desembargador Rabello Filho - Unânime - J. 03.12.2010) - (destaquei)*

Diante do exposto, **mesmo autorizativo, o Projeto de Lei pode e deve ser objeto de controle de constitucionalidade, neste momento exercido pelo Chefe do Executivo**.

DA INCONSTITUCIONALIDADE PELA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES

Na estrutura federativa brasileira, os Estados membros e os Municípios não dispõem de autonomia ilimitada para organizarem-se. Somente o Poder Constituinte originário (da Nação) apresenta esta característica. Sendo assim, por simetria, impõe-se a observância pelos entes federados (Estados-membros e Municípios) dos princípios e regras gerais de organização adotados pela União.

As normas centrais são constituídas de princípios constitucionais, princípios estabelecidos e regras de pré-organização.

Entre os princípios constitucionais, um dos que vem apresentando previsão permanente nas Constituições Republicanas é o da independência e harmonia dos Poderes, expressamente estabelecido no art. 2° da Constituição Federal.

Neste sentido, estabelece a Constituição do Estado do Paraná:

> *Art. 7º. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*

Ao organizarem-se, portanto, Estados-membros e Municípios estão obrigados a reproduzir em suas Leis Maiores o princípio da separação dos Poderes, bem como a efetivamente respeitá-lo no exercício de suas competências.

O Poder Legislativo ao dispor sobre tema de competência exclusiva do Chefe do Executivo está violando o princípio da separação dos poderes (art. 7º, da Constituição do Paraná), razão pela qual é inconstitucional.

DA INCONSTITUCIONALIDADE PELO VÍCIO DE INICIATIVA

Consta na Justificativa ao Projeto em análise que "*Com a diminuição da burocracia, o Coordenador de cada UBS e do UPA poderá dar preferência aos micro e pequenos empresários do bairro apoiando o desenvolvimento de sua região. Isso faz com*

que o dinheiro circule dentro do próprio bairro e ajude a estabelecer um comércio mais justo, criando mais empregos e melhorando a distribuição de renda na região".

Entretanto, o repasse de recursos à Fundo Rotativo com posterior repasse mensal de recursos financeiros às Unidades de Saúde, não retira o caráter de verba pública destes recursos, tampouco a necessidade de respeito às regras vigentes para os gastos públicos, principalmente a Lei de Licitações e Lei de Responsabilidade Fiscal.

Verifica-se que **o Projeto em tela esbarra em vício de iniciativa, especialmente previsto no inciso XXXV, do art. 56 da Lei Orgânica do Município e inciso XIV, do art. 87 da Constituição do Paraná**, **por criar uma nova estrutura contábil e orçamentária na Administração Municipal,** como passamos a explicar.

Um fundo orçamentário ou especial é uma reserva de recursos públicos afetada a um fim específico. Seus elementos lógicos são: (i) uma designação de fontes de recursos; (ii) uma destinação desses recursos a fins determinados; (iii) um conjunto de procedimentos para alocar tais recursos segundo uma regra de prioridade; (iv) uma regra de pertinência à estrutura do Município; (v) a regra de que tais recursos serão geridos como parcela autônoma, ainda que não independente, da teia orçamentária; (vi) a indicação de que não se trata de um ente personificado.

O Fundo, sem estruturas que o encerrem e administrem, sem órgãos específicos que o gerenciem e cuidem para que seus fins específicos sejam atendidos de acordo com a lei, é mera peça de ficção jurídica. **Quem cria um Fundo, cria uma função na estrutura do Executivo.**

Tal se dá por força da própria norma nacional de regência orçamentária. Em primeiro lugar, há que se notar o disposto no art. 71 da **Lei Federal nº 4.320/1964**, que define:

> *Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.*

Deste modo, a norma que constitui Fundo Orçamentário é norma de estrutura do Poder Executivo, e como tal, norma de iniciativa privativa do Poder Executivo. Essa mesma interpretação foi ratificada pelos Tribunais pátrios:

> *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 4.266, de 23 de dezembro de 2019, **de iniciativa parlamentar**, que "dispõe sobre a preservação do patrimônio histórico, cultural, artístico e natural do município de Mirassol, cria o Conselho Municipal do Patrimônio Cultural e **institui o Fundo de Proteção do Patrimônio Cultural de Mirassol.***
> *(...)*
> *5.1 Artigos 6º e 7º da lei impugnada. Atos normativos que criam não só Comissão Técnica de Relatórios e Sugestões para o tombamento de bens municipais (art. 6º), mas também o Conselho Municipal do Patrimônio Cultural (COMPAC), com regulamentação de sua composição e competência para atuação. Dispositivos seguintes (indicados no corpo do voto) que definem a competência e as atribuições do Conselho Municipal e do*

Departamento de Cultura e Turismo.
Inconstitucionalidade por vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos poderes. ***Como já decidiu o Supremo Tribunal Federal, "não se pode compreender que o Poder Legislativo, sem iniciativa do Poder Executivo, possa alterar atribuições de órgãos da Administração Pública, quando a este último cabe a iniciativa de Lei para criá-los e extingui-los****. De que adiantaria ao Poder Executivo a iniciativa de Lei sobre órgãos da administração pública, se, ao depois, sem sua iniciativa, outra Lei pudesse alterar todas as suas atribuições e até suprimi-las ou desvirtuá-las.* ***Não há dúvida de que interessa sempre ao Poder Executivo a iniciativa de Lei que diga respeito a sua própria organização,*** *como ocorre, também, por exemplo, com o Poder Judiciário" (ADIN nº 2.372, Rel. Min. Sydnei Sanches, j. 21/08/2002).*
5.2 Artigos 47, 48, 49, 50 e 51. ***Dispositivos que instituem o Fundo de Proteção do Patrimônio Cultural de Mirassol, dispondo sobre seu gerenciamento e forma de funcionamento. Inconstitucionalidade por vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos poderes.***
Conforme já decidiu este C. Órgão Especial em caso semelhante, "a instituição de fundos depende de prévia autorização legislativa, nos termos do artigo 176, inciso IX, da Constituição Paulista, e sua implantação deve estar incluída na lei orçamentária anual, cuja iniciativa é exclusiva do Chefe do Poder Executivo, a teor do disposto no artigo 174, inciso III c.c. § 4º, item "1" do mesmo diploma*" (ADIN n. 2218745-54.2016.8.26.0000, Rel. Des. Renato Sartorelli, j. 26/04/2017). 6. Ação julgada parcialmente procedente.*
(TJSP, ADI n.º 2028555-95.2020.8.26.0000. TJSP. Acórdão de 16.06.2021)

Ação Direta de Inconstitucionalidade - Lei do Município de Santa Barbara d Oeste n" 3294, de 13 de junho de 2011, ***de iniciativa parlamentar, que dispôs sobre a criação de Fundo Municipal de Defesa Civil*** *- Veto do prefeito rejeitado -* ***Lei autorizativa que tem comando determinativo - Ato de organização do Município, de competência exclusiva do Prefeito - Ofensa ao princípio da separação de poderes - Instituição de fundos que depende de autorização legislativa (art. 176, IX, da CE) e que devem ser compreendidos na lei orçamentária anual (art. 174, § 4º, 1, da CE) de iniciativa legislativa do chefe do Poder Executivo -*** *Violação aos arts. 5º, 25, 47, inciso II, 174, § 4º, 1, e 176, IX, da Constituição Estadual - Procedência da ação.*
(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 0153008-17.2011.8.26.0000; Relator (a): David Haddad; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 14/12/2011; Data de Registro: 08/02/2012)

O Projeto em análise, além de instituir um Fundo, também traz **determinações diretas para o Chefe do Executivo, para as Secretarias de Saúde e de Finanças, veja-se:**

Art. 1º (...)
§ 1º ***A gestão do Programa*** *Fundo Rotativo nas Unidades Básicas de Saúde (UBS) e Unidade de Pronto Atendimento (UPA)* ***caberá ao Coordenador dos Estabelecimentos.***
§ 2º ***Compete à Secretaria Municipal da Saúde e Secretaria Municipal de Finanças a fiscalização*** *da aplicação dos recursos do Programa Fundo Rotativo das Unidades Básicas de Saúde (UBS) e Unidade de Pronto Atendimento (UPA).*

Art. 2º ***A receita do Fundo Rotativo da Secretaria Municipal de Saúde será composta pelas transferências de recursos*** *do orçamento do Município destinada às despesas das respectivas unidades.*

Art. 3º Os recursos financeiros para a execução do Programa Fundo Rotativo ***serão***

disponibilizados *por meio de Cotas denominadas:*
(...)

Art. 4º ***É vedado****:*
(...)

Art. 5º O repasse das cotas ***serão feitas da seguinte forma****:*
(...)

Art. 6º ***Os Coordenadores das Unidades Básicas de Saúde (UBS) e Unidade de Pronto Atendimento (UPA)*** ***deverão, obrigatoriamente*** *verificar a situação cadastral das empresas a serem orçadas, consultando Certidões Negativas de Débitos nas esferas Municipal, Estadual e Federal da empresa vencedora, além de consultar na Receita Estadual a descrição da atividade para verificar se a empresa pode comercializar o material ou prestar o serviço em pauta.*

Art. 7º ***Caberá à Secretaria Municipal de Saúde - SMSA*** *mediante Decreto estabelecer os critérios para distribuição dos recursos do Programa Fundo Rotativo para cada Unidade Básica de Saúde (UBS) e para a Unidade de Pronto Atendimento (UPA).*

Art. 8º Os recursos do Programa Fundo Rotativo ***serão mantidos*** *em depósito em instituição financeira oficial, a ser indicada pelo Município e em conta única e especial, sendo o resultado de suas aplicações financeiras revertido como receita da própria Secretaria Municipal de Saúde.*
§ 1º ***A conta bancária do Programa Fundo Rotativo das Unidades Básicas de Saúde (UBS) e Unidade de Pronto Atendimento (UPA) será movimentada pelo Coordenador responsável pela unidade*** *preferencialmente por meio de Eletrônico ofertado pelo sistema bancário e/ou outro instrumento da mesma natureza se definido por Decreto.*
§ 2º Todos os pagamentos ***deverão*** *ser feitos mediante o fornecimento de documento legal – nota fiscal.*

Art. 9º Para a utilização dos recursos do Fundo Rotativo da Secretaria Municipal de Saúde, ***o Coordenador da Unidade Básica de Saúde (UBS) e Unidade de Pronto Atendimento (UPA) deverá*** *atender plenamente tanto as disposições desta Lei quando as normas de sua regulamentação, priorizando sempre o atendimento e o bem-estar das pessoas atendidas.*

Art. 10. A Prestação de Contas do Fundo Rotativo ***será realizada*** *através da Secretaria Municipal de Saúde por meio de Controle Interno, que prestará contas da utilização dos recursos de cada exercício, na forma e nos prazos legais.*

Parágrafo único. A prestação de contas do Fundo Rotativo ***deverá ser*** *encaminhada até 31 de janeiro do ano subsequente, para a Secretaria Municipal de Saúde.*

Art. 11. A cada ano de execução do Programa Fundo Rotativo, o prazo máximo para utilização dos recursos repassados será 15 de dezembro, sendo que saldo bancário remanescente após esta data será revertido à conta Fundo Rotativo - Secretaria Municipal de Saúde.
Parágrafo único. A prestação de contas que não atender as disposições contidas nesta Lei implica na ***responsabilização administrativa do Coordenador responsável pela Unidade de Saúde.***

Art. 12. Esta lei ***será regulamentada por Decreto do Executivo Municipal****, que disporá sobre a forma de execução do Programa.*

Ademais, na concretização princípio da separação dos poderes, a Constituição Federal previu matérias cuja iniciativa legislativa reservou expressamente ao Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1°, por exemplo). A Constituição Estadual, por simetria, reproduziu esse regramento, no que era cabível.

> *Art. 66. **Ressalvado o disposto nesta Constituição, são de iniciativa privativa do Governador do Estado** as leis que disponham sobre:*
> *(...)*
> *IV - criação, estruturação e **atribuições das Secretarias de Estado** e órgãos da administração pública.*

> *Art. 87. **Compete privativamente ao Governador**:*
> *(...)*
> *VI - **dispor, mediante decreto, sobre a organização e o funcionamento da administração estadual,** quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos;*

Pelo princípio da simetria, prevê a Lei Orgânica:

> *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.*
> *(...)*

> *Art. 56 **Ao Prefeito compete**:*
> *(...)*
> ***X - estabelecer a estrutura e organização da administração da Prefeitura;***
> ***XI - estabelecer, por Lei, atribuições, competências e responsabilidades de seus auxiliares diretos;** (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 21/2021)*

Em análise ao Projeto de Lei, verifica-se que seus dispositivos invadiram a seara de competência exclusiva do Chefe do Executivo, pois impôs atribuições a órgãos do Poder Executivo que por sua vez são matérias exclusivamente relacionada à Administração Pública, a cargo do Chefe do Executivo.

O Legislativo criou obrigação à Administração, de forma a usurpar, ainda que indiretamente, funções que não lhe competem, vez que tal matéria diz respeito à organização de prestação de um serviço público municipal, que deve ser realizada pelo próprio Poder Executivo, ofendendo, desta feita, o estabelecido nos artigos 7º; 66; inciso IV; 87, inciso VI, todos da Constituição Estadual, aplicáveis por simetria ao Município.

Ainda, a presente proposição contraria o disposto no art. 41, inciso V e art. 56, incisos X e XI, ambos da Lei Orgânica do Município de Araucária.

Destarte, a ofensa a iniciativa exclusiva do Prefeito pelo Poder Legislativo inquina o ato normativo de nulidade, por vício de inconstitucionalidade formal, em razão da indevida ingerência na esfera de competência exclusiva do Poder Executivo.

Verifica-se, ainda que **o Projeto em tela esbarra em vício de iniciativa,**

especialmente previsto no inciso XXXV, do art. 56 da Lei Orgânica do Município e inciso XIV, do art. 87 da Constituição do Paraná, por criar uma nova estrutura contábil e orçamentária na Administração Municipal.

Dito isso, o ato normativo impugnado **padece de inconstitucionalidade, pois imiscuiu-se o Poder Legislativo em matéria tipicamente administrativa, da competência exclusiva do Poder Executivo.**

DA INCONSTITUCIONALIDADE POR VÍCIO FORMAL OBJETIVO - CRIAÇÃO DE DESPESA SEM A RESPECTIVA FONTE DE CUSTEIO E AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DO SEU IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO

Mesmo que o vício de iniciativa constatado seja o suficiente para declarar a inconstitucionalidade do Projeto de Lei, igualmente padece de outro vício, cuja natureza é de caráter objetivo.

Com relação às **despesas criadas pelo Projeto, cumpre analisar o seguinte artigo:**

> *Art. 2º* ***A receita do Fundo Rotativo da Secretaria Municipal de Saúde será composta pelas transferências de recursos*** *do orçamento do Município destinada às despesas das respectivas unidades.*

Verifica-se que o Projeto prevê a constituição de Fundo Público com receitas composta pelas transferências de recursos do orçamento do Município destinada às despesas das respectivas unidades.

O estudo de impacto financeiro é requisito instituído pela **Constituição Federal** (ADCT) e deve ser adotado por todos os entes federados, já que se trata de norma de reprodução obrigatória. Logo, sua violação ofende um requisito formal para existência da lei, conforme art. abaixo transcrito:

> *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.***

Cumpre colacionar decisão do **Tribunal de Justiça do Paraná** que julgou inconstitucional a Lei Municipal de Araucária, desacompanhada de impacto orçamentário e financeiro, por vício formal objetivo, conforme ementa e fundamentação transcritas abaixo:

> *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 3.590/2020, DO MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA, QUE INSTITUI O FORNECIMENTO DE "VALE- REMÉDIO" A USUÁRIOS DE MEDICAMENTOS DE USO CONTÍNUO QUE ESTEJAM TEMPORARIAMENTE EM FALTA NA REDE PÚBLICA MUNICIPAL – PRELIMINAR DE*

*EXTINÇÃO PARCIAL DA AÇÃO POR FALTA DE INTERESSE PROCESSUAL – ALEGADA INADEQUAÇÃO DA PRETENSÃO QUANTO AOS PARÂMETROS INFRACONSTITUCIONAIS INVOCADOS - TESE NÃO ACOLHIDA - AÇÕES DE CONTROLE CONCENTRADO QUE POSSUEM CAUSA DE PEDIR ABERTA - INDICAÇÃO DE DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL COMO PARÂMETRO - PREENCHIMENTO DAS CONDIÇÕES DA AÇÃO – MÉRITO - VÍCIO FORMAL SUBJETIVO CARACTERIZADO - DIPLOMA LEGAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE TRATOU DE MATÉRIA DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL - NORMATIVA QUE IMPÕE ATRIBUIÇÕES A ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO E SUPRIME A MARGEM DE APRECIAÇÃO DO PREFEITO NO TOCANTE À DEFINIÇÃO DE PROGRAMA GOVERNAMENTAL – INGERÊNCIA NA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO HARMÔNICA ENTRE OS PODERES – AFRONTA AOS ARTIGOS 7º, 66, INCISO IV E 87, INCISO III, TODOS DA CE – **VÍCIO FORMAL OBJETIVO IGUALMENTE CARACTERIZADO – PROCESSO LEGISLATIVO DESACOMPANHADO DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO – VIOLAÇÃO AO DISPOSTO NO ART. 113 DO ADCT DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA, APLICÁVEL A ESTADOS E MUNICÍPIOS, CONFORME RECENTE PRECEDENTE DESTE ÓRGÃO ESPECIAL (ADI Nº 0065305-46.2019.8.16.0000) – AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.***

(...) denota-se que a Lei Municipal nº 3.950/2020 também padece de outro vício formal de inconstitucionalidade, este de natureza objetiva, por violação ao art. 113 do ADCT da CF. Isso porque o projeto de lei não foi acompanhado da necessária estimativa do impacto orçamentário-financeiro do benefício social instituído. (...)
(...) Destarte, considerando que, pelo que se denota da documentação carreada aos autos, o Projeto de Lei nº 102/2019, do qual se originou a norma questionada, não foi acompanhado da estimativa de impacto orçamentário-financeiro, de rigor reconhecer o vício formal de inconstitucionalidade por violação ao artigo 113 do ADCT da Constituição da República, norma de reprodução obrigatória (...)
(TJPR - Órgão Especial - 0044604-30.2020.8.16.0000 - Rel.: DESEMBARGADORA ANA LUCIA LOURENCO - J. 25.10.2021)

Dito isto, o Projeto de Lei **por não atender os requisitos os estabelecidos na Constituição Federal para elaboração de Leis, está eivado de vício formal objetivo, assim, conseqüentemente, é inconstitucional**.

O presente projeto de lei ainda é contrário a uma série de parâmetros estabelecidos na Lei Orgânica do Município, que coadunam a Constituição Federal e a Constituição Estadual, tendo em vista o princípio da simetria, ao modo que não merece prosperar no plano de validade.

Desta forma, a norma impugnada também **é inconstitucional, pois cria despesa sem a respectiva fonte de custeio, violando as regras do art. 167 da Constituição Federal, dos arts. 16, 17 e 21 e 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e ainda o art. 135, I e II, da Lei Orgânica.**

Isto posto, **o Projeto de Lei nº 118/2022, contém vício de inconstitucionalidade, pois a criação do Fundo Rotativo para destinação de recursos públicos para as Unidades de Saúde utilizarem para realização de despesas com material de consumo e prestação de serviços de manutenção, além de não ter justificativa, visto que tais despesas já são realizadas e custeadas pelo**

Município, que centraliza as aquisições e manutenções necessárias, incorre na inobservância ao disposto no inciso XIV do caput do art. 167 da Constituição Federal, que dispõe sobre a vedação da criação de fundo público quando os seus objetivos puderem ser alcançados por meio da vinculação de receitas orçamentárias específicas ou da execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da administração pública; contraria o princípio da separação e harmonia entre os Poderes, previsto no art. 2º, da Constituição Federal e art. 7º, da Constituição do Estado do Paraná, ao adentrar em competência exclusiva do Poder Executivo; ainda o Projeto ao criar um Fundo Público que será gerido e fiscalizado pelo Poder Executivo através da SMSA, SMFI e Coordenadores das Unidades de Saúde, legisla sobre recursos que obrigatoriamente devem estar inseridos na Lei Orçamentária, tratando-se de matéria de competência e, portanto, iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo, bem como também incorre em vício de iniciativa por dispor sobre as atribuições das Secretarias Municipais, violando o inciso IV, do art. 66 e incisos VI e XIV, do art. 87, ambos da Constituição do Estado do Paraná; por fim o Projeto prevê a constituição de Fundo Público composto por recursos do orçamento do Município destinado às despesas das Unidades de Saúde, sem indicação pelo Poder Legislativo de dotação orçamentária para suportar tais despesas. Deste modo, o Projeto gera aumento de despesa, sem indicação da respectiva fonte de custeio, estando ausentes ainda os demonstrativos dos respectivos impactos orçamentários e financeiros, ferindo as regras do art. 167, da Constituição Federal, dos arts. 16, 17 e 21 e 23, da Lei de Responsabilidade Fiscal, e ainda o art. 135, I e II, da Lei Orgânica, sendo, portanto inconstitucional, razão pela qual deve ser vetado na sua integralidade.

DECISÃO

Pelas razões expostas, **VETO o Projeto de Lei n° 118/2022.**

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

OFÍCIO EXTERNO Nº 4.556/2022

Araucária, 04 de outubro de 2022.

Ao Senhor
CELSO NICÁCIO DA SILVA
D.D. Presidente da Câmara
Câmara Municipal de Araucária
Araucária/PR

Assunto: Razões do Veto ao Projeto de Lei nº 118/2022 – P.A 97.119/2022.

Senho Presidente,

Encaminhamos o Veto proposto pelo Executivo Municipal ao Projeto de Lei nº 118/2022 de autoria parlamentar, que "dispõe sobre a implantação do programa Fundo Rotativo para Unidades Básicas de Saúde (UBS) e Unidade de Pronto Atendimento (UPA) de Araucária.

Sendo o que se apresenta para o momento.

Atenciosamente,

LILIANE GUTERVILLE

Diretora Geral da Secretaria Municipal de Governo