

Aracruz/ES, 21 de Março de 2020.

EXMº SR. PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ARACRUZ

EXCELENTÍSSIMOS VEREADORES

Venho comunicar a Vossas Excelências, nos termos do § 1º, do artigo 33, da Lei Orgânica do Município de Aracruz, que decidi **VETAR INTEGRALMENTE** o Projeto de Lei nº 009/2019, que dispõe sobre políticas públicas de combate ao abuso e a exploração sexual de crianças e adolescentes no âmbito do município de Aracruz de autoria da Vereadora Dileuza Marins Del Caro, haja vista vislumbrar vício quanto a iniciativa, na forma do art. 30, P.U, II e IV da LOM e art. 20 c/c 63, parágrafo único, inc. VI, da Constituição do Estado do Espírito Santo, também o vício formal em decorrência da inobservância dos incisos I e II do art. 16 da LRF e incompetência quanto a matéria, na forma do art. 24, inc. XV, da Constituição Federal de 1988, conforme exposição a seguir.

RAZÕES DO VETO

I – RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei nº 009/2019, que dispõe sobre a implantação de políticas públicas de combate ao abuso e a exploração sexual de crianças e adolescentes no âmbito do Município de Aracruz, criando obrigações ao Poder Executivo no que se refere à fixação de cartazes ou adesivos, não restando claro quem arcará com a despesa de confecção dos mesmos.

É o breve relatório.

II – DOS FUNDAMENTOS

II.1. VÍCIO DE INICIATIVA. FIXAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES ÀS SECRETARIAS. CHEFE DO EXECUTIVO MUNICIPAL.

De início, há de se ressaltar a importância do combate ao abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes, como medida de sua proteção. Apesar da relevância da matéria, o Poder Executivo não pode descurar da análise técnica do Projeto de Lei aprovado pelas ilustres Vereadoras e Vereadores da Câmara Municipal de Aracruz/ES.

Desse modo, a análise jurídica circunscrever-se-á sob dois aspectos: (1) iniciativa do projeto de lei e (2) competência para legislar sobre a matéria.

Adentrando na análise do Projeto de Lei, a iniciativa é o primeiro ponto que deve ser averiguado quando da apresentação de qualquer propositura. Quanto a isto, o art. 63, parágrafo único, incisos III e VI e art. 91 da Constituição do Estado do Espírito Santo se aplica pelo princípio da simetria aos Municípios, conforme dispõe seu art. 20, vejamos:

Art. 20. O Município rege-se por sua lei orgânica e leis que adotar, **observados os princípios da Constituição Federal e os desta Constituição.**

Art. 63 [...]

Parágrafo único. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre: [...]

III – organização administrativa e pessoal da administração do Poder Executivo; [...]

VI – criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos do Poder Executivo; [...]

Art. 91. Compete privativamente ao Governador do Estado:

I – exercer, com auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual; [...]

V – dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; [...]

Embora o Município tenha capacidade de auto-organização, e dela decorra a Lei Orgânica Municipal, não se pode olvidar o princípio da simetria constitucional, que postula a existência de uma relação simétrica entre as normas jurídicas da Constituição Federal e da Constituição Estadual, sujeitando-se aos limites estabelecidos pela própria Constituição Federal, o que também se aplica no âmbito Municipal.

Ademais, é imperioso lembrar, do princípio da independência dos poderes previsto na Constituição Federal de 1988, o qual impede que haja interferência nas atribuições do Legislativo no Executivo e vice-versa.

Portanto, o Projeto de Lei aprovado, ao prever em seus arts. 3º, 4º e 5º a determinação para fixar cartazes ou adesivos informativos em todas as repartições públicas e autárquicas municipais, em todas as salas de aula de escolas municipais e estaduais e no interior dos ônibus de transporte coletivo que trafegam na cidade de Aracruz, a Câmara Legislativa ingressou em competência privativa do Executivo Municipal, na medida em que interferiu na organização administrativa, criando atribuições às Secretarias Municipais, o que também implica em novas despesas.

Ademais, pelo princípio da simetria, o art. 63, parágrafo único, inciso VI, da Constituição do Estado do Espírito Santo, ao atribuir ao Governador do Estado a iniciativa de leis para criar atribuições às Secretarias de Estado, se aplicaria aos Municípios em relação às Secretarias Municipais, sem necessidade de previsão na Lei Orgânica.

Todavia, no Município de Aracruz/ES, a simetria foi expressa na Lei Orgânica Municipal em seu o art. 30, inc. II e IV, ao dispor que são de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre organização administrativa e definição das atribuições das Secretarias Municipais e Órgãos do Poder Executivo. Vejamos:

Art. 30 A iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos, satisfeitos os requisitos estabelecidos nesta lei.

Parágrafo Único – **São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre:** [...].

II – **organização administrativa**, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração; [...].

IV – criação e **atribuições das Secretarias Municipais e Órgãos do Poder Executivo**.

Dessa forma, infere-se que o Projeto de Lei 009/2019, que dispõe sobre “POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE AO ABUSO E A EXPLORAÇÃO SEXUAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE ARACRUZ”, sofre de vício insanável de iniciativa, que o macula de inconstitucionalidade, não podendo prosperar, posto que fere, flagrantemente, a competência privativa do Prefeito, ao intervir na organização das Secretarias Municipais, dos serviços públicos e servidores da Administração, além de impor gastos com confecção dos materiais e publicidade.

Nesse sentido, cito as seguintes ementas:

Ação direta de inconstitucionalidade. **Lei nº 3.481/2012, do município de Ubatuba, que 'institui campanha, sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Saúde, para divulgar as consequências do uso indiscriminado de medicamentos pelas pessoas de 3ª idade'**. **VÍCIO DE INICIATIVA. Reconhecimento. A lei impugnada, de autoria parlamentar, envolve normas de planejamento, organização e gestão administrativa, ou seja, trata de matéria que é reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo; e ainda estabelece a criação de despesas sem indicar os recursos disponíveis para atender aos novos encargos. Ofensa às disposições dos artigos 5.º, 25, 47, II, XIV e XIX, e 144, todos da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente**”.(TJSP, Órgão Especial, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0063119-18.2012.8.26.0000, rel. Des. Antonio Luiz Pires Neto, j. 12.06.2013).

“Ação direta de inconstitucionalidade. **Lei do Município de Suzano, de iniciativa parlamentar, que cria programa de assistência à gestante e ao recém-nascido. Vício de iniciativa. Violação ao princípio da separação de**

Poderes (art. 5º, da Constituição Estadual). Ingerência na competência do Executivo, por atribuir-lhe obrigações e interferir em questões atinentes à administração pública. Ação procedente. (TJSP, Órgão Especial, ADI 0027900-41.2012.8.26.0000, rel. Des. Enio Zuliani, j. 12.09.2012).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 3º DA LEI Nº 9.708, DE 24 DE AGOSTO DE 2011, DO MUNICÍPIO DE SOROCABA, QUE CRIA A REDE DE PROTEÇÃO À MÃE SOROCABANA PARA GESTÃO E EXECUÇÃO DA REDE DE SERVIÇOS DE SAÚDE DE ASSISTÊNCIA OBSTÉTRICA E NEONATAL. ATO TÍPICO DA ADMINISTRAÇÃO. Ingerência na atribuição do executivo para a prática de atos de gestão. Ofensa ao princípio da separação dos poderes e criação de obrigações e despesas ao executivo sem dotação orçamentária. Precedentes. Ação julgada procedente. (TJSP; DIN 0185281-78.2013.8.26.0000; Ac. 7730473; São Paulo; Órgão Especial; Rel. Des. Márcio Bártoli; Julg. 30/07/2014; DJESP 19/08/2014).

Quanto ao ônus para as Secretarias, há de se destacar o art. 9º que estabelece que “as despesas decorrentes da execução desta lei ocorrerão à conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário”, restando claro a implicação de gastos ao Poder Executivo para a execução da lei. Cumpre destacar o trecho do parecer exarado pela Comissão de Economia, Finanças, Fiscalização e Tomada de Contas (fls. 10/11):

Quanto ao aspecto financeiro esta comissão não tem como mensurar os gastos com a confecção de placas, adesivos ou cartazes. No caso específico do projeto trata-se de uma prestação de serviço de informação a população que para a execução depende de receita para cobrir as despesas.

A programação e as respectivas despesas que não estiverem autorizadas na Lei Orçamentária não poderão ser realizadas, por imposição legal, sob pena de crime de responsabilidade, prevista pelo art. 85, Inciso VI da Constituição Federal, ficando assim vedado ao administrador realizar

qualquer despesa sem previsão orçamentária, nos termos do art. 167 inciso, II da Carta Magna.

Portanto face ao princípio da legalidade da despesa pública, ao administrador publico é imposta a obrigação de observar as autorizações e limites constantes nas leis orçamentárias.

Dos apontamentos acima esta relatoria deduz-se que para a implementação de política pública de combate ao abuso e a exploração sexual de crianças e adolescentes prevista no projeto em estudo, **por não dispor de subsídios para averiguar o quantitativo de gastos com a implementação da Lei e a correspondente receita para cobrir a despesa, opinando pelo não prosseguimento da matéria.**

Veja, portanto, que embora o projeto de lei em exame tenha sido aprovado pela Câmara, a Comissão de Economia, Finanças, Fiscalização e Tomada de Contas votou pelo não prosseguimento da matéria a (i) porque não tem como mensurar os gastos necessários para executar a lei e a (ii) porque as despesas deverão estar autorizadas por lei orçamentária, sob pena de o administrador incorrer em crime de responsabilidade.

Não é outro o posicionamento deste Poder Executivo.

Também verifica-se, a impossibilidade de constitucionalidade superveniente da lei, vez que leis com vício de iniciativa são nulas de pleno direito, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal, senão, vejamos:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI 10.893/2001, DO ESTADO DE SÃO PAULO. IMPLANTAÇÃO DE PROGRAMA ESTADUAL DE SAÚDE VOCAL EM BENEFÍCIO DE PROFESSORES DA REDE ESTADUAL DE ENSINO. ALTERAÇÃO DO REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES. MATÉRIA SUJEITA À RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. NORMAS DE APLICAÇÃO OBRIGATÓRIA AOS ESTADOS-MEMBROS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CARACTERIZADA. **1. Ao instituir programa de atenção especial à saúde de professores da rede**

pública local, a Lei 10.893/01 cuidou de instituir um benefício funcional, alterando o regime jurídico desses servidores, além de criar atribuições e responsabilidades para Secretarias Estaduais. 2. Ao assim dispor, por iniciativa parlamentar, a lei estadual entrou em contravenção com regras de reserva de iniciativa constantes do art. 61, II, alíneas “c” e “e”, da CF, que, segundo ampla cadeia de precedentes deste Supremo Tribunal Federal, são de observância obrigatória pelas Constituições Estaduais. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 4211, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 03/03/2016).

Portanto, como o Projeto de Lei implica ônus ao Município e fixa atribuições a serem cumpridas pelas Secretarias Municipais, viola o disposto no art. 30, P.U, II e IV da LOM, por se tratar de matéria cuja iniciativa é privativa do Prefeito Municipal.

II.2. VÍCIO FORMAL. AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO NO PROJETO DE LEI.

Embora o Projeto de Lei preconize que o custo para implantação e execução da lei ficarão a cargo do Executivo, não consta a estimativa de impacto orçamentário-financeiro, por acarretar aumento de despesa. Isso inquina referido Projeto de Lei de vício formal quando se verifica nos autos a ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, bem como a 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, em inobservância aos incisos I e II do art. 16 da LRF:

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.

Nesse sentido, faz-se necessário atuar em observância aos dispositivos supracitados, ou seja, apresentar as referidas estimativas de impacto orçamentário-financeiro acompanhada de declaração do ordenador de despesa de que o aumento tem adequação orçamentária na forma da lei.

Como não consta dos autos, há vício formal a evidenciar a ilegalidade e inconstitucionalidade do Projeto de Lei.

II.3. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA CONCORRENTE DA UNIÃO, ESTADOS E DISTRITO FEDERAL (ART. 24, XV DA CF/88).

Há um segundo motivo que macula o Projeto de Lei de inconstitucionalidade. É que não cabe ao Município legislar sobre proteção à infância e juventude.

O Projeto de Lei aprovado dispõe sobre “POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE AO ABUSO E A EXPLORAÇÃO SEXUAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE ARACRUZ” que, a nosso ver, se coaduna com o disposto no art. 24, XV, da CF/88, o qual assim dispõe:

Art. 24. **Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:**

[...].

XV - proteção à infância e à juventude;

[...].

Nesse viés, verifica-se que é competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal legislar sobre matéria relativa a proteção à infância e à juventude, o que, de fato, é a matéria versada no Projeto de Lei em análise, do que se denota a incompetência do Município de Aracruz para legislar sobre a matéria específica.

É que as “POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE AO ABUSO E A EXPLORAÇÃO SEXUAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO ÂMBITO DO

MUNICÍPIO DE ARACRUZ” visam a proteção à infância e juventude, sobre a qual o município não possui competência para legislar.

Portanto, entendo pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei 009/2019, porquanto não compatível com as disposições constitucionais, notadamente as contidas no art. 30, P.U. II e IV da LOM e art. 20 c/c 63, § único, inc. III e VI, da Constituição do Estado do Espírito Santo e por violar o art. 24, inc. XV, da Constituição Federal de 1988, ante a invasão da competência constitucional dos entes federados para legislar sobre a matéria em questão, numa flagrante demonstração de exorbitância do Poder Legislativo local.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, pelas razões acima expostas, somos pela ilegalidade e inconstitucionalidade do Projeto de Lei 009/2019 aprovado pela Câmara Municipal de Vereadores de Aracruz/ES, por vislumbrar vício quanto a iniciativa, na forma do art. 30, P.U, II e IV da LOM e art. 20 c/c 63, parágrafo único, inc. VI, da Constituição do Estado do Espírito Santo e incompetência quanto a matéria, na forma do art. 24, inc. XV, da Constituição Federal de 1988.

Em adição, destacamos também o vício formal em decorrência da inobservância dos incisos I e II do art. 16 da LRF, não sendo possível, assim, dar prosseguimento ao respectivo Projeto de Lei.

Essas são as razões jurídicas.

Aracruz-ES, 21 de março de 2020.

JONES CAVAGLIERI
Prefeito Municipal