



PREFEITURA MUNICIPAL DE
SÃO PEDRO DA ALDEIA
GABINETE DO PREFEITO

OFÍCIO Nº 161/2022 GP CM

São Pedro da Aldeia, 30 de agosto de 2022.

Exmo. Sr.

Vereador DENILSON DE SOUZA GUIMARÃES

Presidente da Câmara Municipal de São Pedro da Aldeia/RJ

Ref.: Ofício GP-CM nº 1256/2022 – Autógrafo do Projeto de Lei nº 037/2022

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Cumprimentando-o, venho através deste manifestar a Vossa Excelência as considerações condizentes ao **Autógrafo do Projeto de Lei nº 037/2022**, promovido pelo **Vereador Cristianey de Souza**, que “**Cria o PROGRAMA RECUPERAR, de recuperação e fortalecimento da aprendizagem nas Escolas de Ensino Fundamental da rede de Ensino Municipal de São Pedro da Aldeia, e dá outras providências**”, aprovado em sessão realizada no dia 09 de agosto do vigente ano.

O presente Autógrafo do Projeto de Lei pretende recuperar a defasagem de aprendizagem ocasionada pelo distanciamento social da escola devido à pandemia covid-19, oferecer aos alunos dos 5º e 9º anos aulas de reforço escolar para alavancar os estudos e fortalecer a aprendizagem para seu sucesso na continuidade dos estudos e permanência na escola após a transição para as etapas seguintes e oferecer aos alunos dos 5º e 9º anos aulas de reforço escolar para sanar eventuais dificuldades e lacunas de aprendizagem.

No entanto, a iniciativa legislativa, embora carregada de bons propósitos, não encontra sustentação na Constituição Federal, pois invade claramente a seara do Poder Executivo. Nesse particular, o projeto de lei impõe uma obrigação à Administração Pública, interferindo na gestão da coisa pública.



PREFEITURA MUNICIPAL DE
SÃO PEDRO DA ALDEIA
GABINETE DO PREFEITO

Não há dúvidas de que a matéria veiculada em tal projeto está inserida dentre aquelas sujeitas à iniciativa privativa ao chefe do Poder Executivo Municipal, em relação às quais não é dado ao Poder Legislativo local imiscuir-se, situação que implica flagrante violação à separação e harmonia dos Poderes (art. 2º, Constituição Federal; art. 7º, Constituição Estadual; art. 7º, Lei Orgânica do Município).

Uma proposição como esta envolve toda uma estrutura administrativa para fazer jus à nova frente de serviço a ser desenvolvida, gerando gastos financeiros que demandam de avaliação e administração de recursos financeiros e orçamentários que devem competir ao Chefe do Poder Executivo para prever se há proporcionalidade de dinheiro público para atender a demanda de tal proposição legislativa.

Percebe-se, assim, a implantação de novas atribuições e despesas para o Poder Executivo. Cabe exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo, no desenvolvimento de seu programa de governo, eleger as prioridades e decidir a execução das atividades governamentais.

O art. 53, III, da Lei Orgânica do Município de São Pedro da Aldeia trata como matéria privativa do chefe do Poder Executivo a lei que disponha sobre a criação, estruturação e atribuições das Secretarias, Departamentos ou Diretorias equivalentes e órgãos da Administração Pública.

In casu, a proposição acaba por atribuir, inequivocamente, deveres ao Poder Executivo que demandam reserva orçamentária e disponibilidade financeira com considerável aumento de despesa sem a indicação da respectiva fonte.

Assim, constata-se que a aludida propositura recai na esfera da discricionariedade do gestor público municipal, porquanto qualquer assunto relacionado a atribuições das Secretarias é de iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo.



PREFEITURA MUNICIPAL DE
SÃO PEDRO DA ALDEIA
GABINETE DO PREFEITO

Por isso, há que se apontar a questão atinente às normas de reprodução obrigatória.

A transposição, repetição ou remissão de normas entre ordens jurídicas distintas é fenômeno usual no federalismo brasileiro, diante da primazia da Constituição Federal sobre as demais ordens jurídicas e o mimetismo normativo decorrente da fragilidade dos entes subnacionais, sendo frequente que as leis fundamentais das ordens estaduais, distritais e municipais reproduzam literalmente enunciados normativos presentes na Constituição Federal ou incorporem, por remissão, conteúdos constantes de enunciados constitucionais nacionais. Essa transposição normativa pode ser implícita ou expressa e, neste último caso, obrigatória ou voluntária.

As normas de reprodução obrigatória independem de transcrição na Constituição Estadual. Podem, por isso, ser expressas ou implícitas. Há normas da Constituição da República que, mesmo não enunciadas expressamente na Constituição Estadual, são consideradas como dela integrantes, por imposição do denominado princípio da simetria ou por serem normas expressamente adotadas com caráter nacional obrigatório (ex. princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência na administração pública, previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal).

Desta forma, as normas de reprodução obrigatória não admitem a existência de normas constitucionais locais contrárias ou diferenciadas ao paradigma estabelecido na Constituição Federal.

Posto isto, tem-se que a regra contida no artigo 53 da lei Orgânica Municipal é norma de repetição obrigatória, estando presentes nos textos da Constituição Federal e Estadual; qualquer norma local que contrarie o disposto em normas de repetição obrigatória é passível de questionamento acerca de sua constitucionalidade.



PREFEITURA MUNICIPAL DE
SÃO PEDRO DA ALDEIA
GABINETE DO PREFEITO

Então, esclarece-se que o artigo 61 da Constituição Federal é norma de repetição obrigatória, sendo replicado no artigo 112 da Constituição Estadual e no artigo 53 da Lei Orgânica Municipal.

Indubitável então que a matéria versada no autógrafo de Projeto de Lei em análise é de iniciativa exclusiva do chefe do poder executivo.

Assim, quando o Poder Legislativo do Município edita lei disciplinando atuação administrativa, como ocorre, no caso em exame, invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do administrador público, violando o princípio da separação de poderes.

Cabe essencialmente à Administração Pública a criação de Programa Escolar parar aos alunos matriculados nas unidades municipais de ensino. Trata-se de atuação administrativa que é fundada em escolha política de gestão, na qual é vedada intromissão de qualquer outro poder.

Cumprе recordar aqui o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, anotando que:

“a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. (...) 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”.

Sintetiza, ademais, que “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” (Direito



PREFEITURA MUNICIPAL DE
SÃO PEDRO DA ALDEIA
GABINETE DO PREFEITO

municipal brasileiro, 15. ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712).

Nesse sentido:

“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. (STF - ADI: 4211 SP - SÃO PAULO 0001219-04.2009.0.01.0000, Relator: Min. TEORI ZAVASCKI, Data de Julgamento: 03/03/2016, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-053 22-03-2016)”

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.846/2019, DO MUNICÍPIO DE GUAÍBA. PROGRAMA BLITZ ESCOLARES. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. COMPETÊNCIA DA INICIATIVA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO



PREFEITURA MUNICIPAL DE
SÃO PEDRO DA ALDEIA
GABINETE DO PREFEITO

EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. 1. Lei nº 3.846/2019, do Município de Guaíba, que institui o programa “Blitz Escolares”, que trata da circulação de veículos e pedestres no entorno das escolas, objetivando coibir atividades ilícitas na área. 2. A lei impugnada cria atribuições para a Secretaria de Mobilidade Urbana e Segurança e ao Conselho Tutelar, além de dispor sobre como a Administração Municipal deverá executar a política pública, interferindo na organização e infraestrutura do Executivo Municipal, em desrespeito à competência privativa do Chefe do Poder Executivo, insculpida nos arts. 60, II, d, e 82, II, III e VII, da CE/89. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal verificada. 3. Ofensa ao Princípio da Separação e Independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado no art. 10, e aplicável aos municípios por força do art. 8º, ambos da CE/89. 4. A ausência de previsão da despesa nas peças orçamentárias não resulta necessariamente na inconstitucionalidade da lei que cria a despesa. Em verdade, tal ausência apenas impossibilita a execução da despesa naquele exercício financeiro. Precedentes do STF. 5. Impossibilidade de utilizar Lei Orgânica Municipal como parâmetro de constitucionalidade. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (TJ-RS - ADI: 70083888917 RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Data de Julgamento: 03/07/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 09/07/2020)”

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI MUNICIPAL INSTITUIÇÃO DE PROGRAMA DE CONSCIENTIZAÇÃO DA DEPRESSÃO INFANTIL NA ADOLESCÊNCIA VÍCIO DE INICIATIVA COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL CONFIRMAÇÃO DA LIMINAR LEI DECLARADA INCONSTITUCIONAL. 1. Obedecendo ao princípio da simetria, verifica-se que o Art. 34, parágrafo único, inc. II, da Lei Orgânica do Município de



PREFEITURA MUNICIPAL DE
SÃO PEDRO DA ALDEIA

GABINETE DO PREFEITO

Vila Velha, dispõe que são de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre organização administrativa do Poder Executivo e matéria orçamentária, em consonância com o disposto no art. 63, parágrafo único, da Constituição Estadual e § 1º do art. 61 da Constituição Federal. 2. Assim, em que pese o venerável escopo da legislação municipal impugnada ao instituir o Programa de Conscientização da Depressão Infantil na Adolescência, vislumbra-se presente, na espécie, a ingerência do Poder Legislativo Municipal sobre o Poder Executivo, na medida em que a Lei de iniciativa do membro da Câmara Municipal de Vila Velha cria atribuições a serem executadas na esfera administrativa do Município, pelas Secretarias de Saúde, de Educação e de Assistência Social, em afronta ao disposto no art. 63, parágrafo único, inciso VI, da Constituição Estadual. 3. A própria Constituição Estadual, em seu art. 152, inc. I, veda expressamente o desencadeamento de programas ou projetos, cuja previsão não esteja incluída na Lei Orçamentária Anual. 4. Lei declarada inconstitucional com efeitos ex tunc e eficácia erga omnes . (TJ-ES - ADI: 00243148420188080000, Relator: MANOEL ALVES RABELO, Data de Julgamento: 18/07/2019, TRIBUNAL PLENO, Data de Publicação: 26/07/2019)

Desta maneira, criar programas ou projetos, precisamente o que se verifica na hipótese em exame, é matéria exclusivamente relacionada à Administração Pública, a cargo da Chefia do Executivo. Ademais, para o efetivo cumprimento da lei impugnada, são necessárias providências a cargo do Poder Executivo.

Assim, a criação de Programa Escolar no município é competência do Chefe do Poder Executivo, verificando-se então, que o Poder Legislativo extrapolou da sua competência ao criar despesa e dispor sobre atribuições de Secretaria, matérias estas que são de iniciativa privativa do Prefeito, restando clara que tal conduta interferiu indevidamente nas funções do Poder Executivo e, por isso, é inconstitucional/ilegal.



PREFEITURA MUNICIPAL DE
SÃO PEDRO DA ALDEIA
GABINETE DO PREFEITO

Frise-se aqui que a questão não está relacionada ao aumento de despesa pura e simples. O STF já firmou jurisprudência para dizer que não é inconstitucional lei municipal de iniciativa de vereador, desde que a matéria tratada não esteja inserida no rol taxativo previsto no art. 61, § 1º, II da Constituição Federal, cuja reprodução é obrigatória nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais devido ao princípio da simetria.

Por outro lado, também extrai-se do projeto a ausência de indicação de recursos para atendimento do encargo ali fixado, ferindo o disposto no artigo 131 da Lei Orgânica Municipal, bem como a ausência de estudo de impacto orçamentário e financeiro, a fim de justificar o aumento de despesa, na forma do artigo 16 e 17 da lei complementar 101/2000, não sendo portanto, cabível. Assim, há clara caracterização ainda de vício material na propositura.

Isto porque a criação do Programa em referência por óbvio que gerará despesa, ante a necessidade de contratações excepcionais ou pagamento de horas extras ao corpo docente, despesa expressiva para o Município, sem a devida previsão orçamentária, sem que haja o atendimento dos dispositivos contidos nos artigos 15, 16 e 17 da Lei Complementar 101 de 04 de maio de 2020-LRF e aos dispositivos da Lei Complementar 173/2020.

Quando se extrai da lei a ausência de indicação de recursos para atendimento do encargo ali fixado, quando se verifica a ausência de estudo de impacto orçamentário e financeiro a fim de justificar o aumento de despesa e quando se verifica ausência de previsão orçamentária para criação da despesa ali criada, há infração direta à Lei de Responsabilidade fiscal.

Ora, se a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos Municípios, e de todas as entidades de sua administração direta e indireta e fundacional, é exercida mediante controle externo da Câmara Municipal e pelos sistemas de controle interno do respectivo Poder Executivo, na forma estabelecida em lei e se a fiscalização supra deve se dar em obediência às regras contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal, é evidente que há



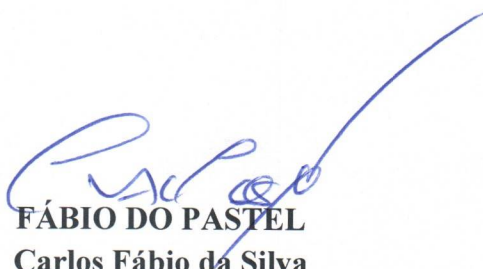
PREFEITURA MUNICIPAL DE
SÃO PEDRO DA ALDEIA
GABINETE DO PREFEITO

vícios na propositura e, deste modo, não poderá ser sancionada, contrariando ainda o disposto no artigo 124 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, eis que incompatível com a obrigação fiscalizatória da Câmara.

Posto isto, não pode o Executivo ser compelido pelo Legislativo a promover projeto que não encontra eco nas regras constitucionais de divisão de competências e separação dos Poderes nem tampouco nas regras contidas nas legislações que versam sobre direito financeiro.

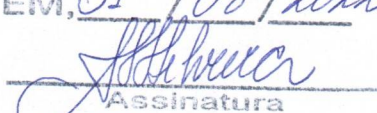
Pelas razões aqui apresentadas, o **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO PEDRO DA ALDEIA**, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo inciso IV do art. 72 da Lei Orgânica Municipal, decide **VETAR INTEGRALMENTE o Autógrafo do Projeto de Lei nº 037/2022.**

Atenciosamente,


FÁBIO DO PASTEL
Carlos Fábio da Silva
=Prefeito=

CORRESPONDENCIA
RECEBIDA

EM, 31 / 08 / 2022


Assinatura

Adriana Santos da S. Silveira

Matr. 228/COM

/AML