



Nova Friburgo, 24 de outubro de 2024.

Ofício Gabinete nº 135/2024

Ref.: Veto total a Lei Municipal nº 5.048/2024

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Cumprimentando-o, cordialmente, com o propósito de encaminhar **VETO TOTAL** a Lei Municipal nº 5.048 de 2024, que *“Dispõe sobre a obrigatoriedade do uso de equipamento detector de metais e submissão para o ingresso nas instituições de ensino educacional e creches do Município de Nova Friburgo/RJ e dá outras providências”*, nos termos do artigo 173, § 1º da Lei Orgânica Municipal, pelas razões que passa a expor.

Razões do Veto

Mesmo diante de uma nobre intenção legislativa, o Poder Executivo não pode deixar de analisar a constitucionalidade e o interesse público, da Proposição de Lei Municipal nº 5.048/24, tendo em vista que, nos termos do art. 173, §1º, da Lei Orgânica Municipal, ao considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional, vetá-lo-á total ou parcialmente.

Antes de adentrar ao mérito das razões que justificam o veto, é importante destacar que o controle de constitucionalidade indica uma análise de compatibilidade no plano vertical entre o parâmetro que é a norma superior e o objeto que é o ato inferior e irá sofrer a incidência do controle. É, portanto, a verificação de compatibilidade, de adequação no plano vertical entre a Constituição e leis ou atos normativos primários, os quais são objetos de controle.

O controle de constitucionalidade pode ser jurídico, aquele exercido tipicamente pelo Poder Judiciário, ou, político, exercido tanto pelo Poder Legislativo quanto pelo Poder Executivo. No caso em epígrafe, estar-se diante de uma hipótese de



controle político preventivo, uma vez que a análise da constitucionalidade está sendo realizada antes do ingresso efetivo da norma no ordenamento jurídico, antes de findado o seu processo de elaboração, diferentemente do controle repressivo que ocorre após todo o devido processo legislativo.

Inicialmente, cabe pontuar que as matérias relacionadas no artigo 61, §1º da Constituição da República Federativa do Brasil, cuja discussão pela Casa Legislativa depende da iniciativa privativa do Presidente da República, são, por simetria, de observância obrigatória pelas demais entidades federativas.

“Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

II – disponham sobre:

(....)

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; (...).”

Também incide sobre a questão o artigo 84, inciso III, da Constituição Federal, que estabelece a competência do Chefe do Executivo para “*iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição*”.

A inobservância de tal fase do processo legislativo por Assembleia Legislativa, Câmara Distrital ou Câmara Municipal importa na inconstitucionalidade da lei editada sem observância de tal preceito. Nesse sentido é pacífica a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, entendendo que “*as regras do processo legislativo federal, especialmente aquelas que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros. Precedentes do STF*” (RTJ 163/957).



A Lei Orgânica do Município de Nova Friburgo, no mesmo sentido do texto da Constituição Federal e da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, trata como de iniciativa exclusiva do Prefeito, Chefe do Poder Executivo Municipal, normas que abordem a estrutura e a organização administrativa do Município.

“Art. 170. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis

que:

(...)

I – disponham sobre:

(...)

b) criação, extinção e definição de estrutura e atribuições das Secretarias e órgãos de administração direta e indireta;.”

No caso em análise, verifica-se que o Projeto de Lei, não tratou genericamente acerca de objetivos ou metas a serem alcançadas pelo Executivo no que se refere à segurança nas instituições de municipais de ensino, ao contrário, a lei delimita a forma de agir do Poder Executivo Municipal, determinando a prática de atos administrativos materiais (instalação de detectores de metais) sem dar margem de escolha ao Administrador.

A imposição legal prevista no projeto é matéria atinente à Administração Pública e as políticas públicas executivas, assunto que se insere no domínio da reserva de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, na medida em que confere novas atribuições ao Poder Executivo obrigando-o a instalar detectores de metais nas instituições de ensino públicas, constituindo desdobramentos particularizados ao princípio da separação dos poderes previstos no art. 2º, da Constituição Federal.

É importante destacar também que a Lei Municipal nº 5.048/24 cria despesa para o Poder Executivo Municipal sem indicar a sua respectiva fonte de custeio na forma exigida pela Lei Orgânica Municipal, e sem apresentar qualquer prévia demonstração em planilhas de custeio, conforme exigência do art. 255 da Lei Municipal nº 4.637/18 – Lei Orgânica do Município de Nova Friburgo.



Não basta que o Poder Legislativo faça indicações genéricas, como se extrai do artigo 8º da Lei impugnada:

“Art. 8º. As despesas decorrentes da execução desta Lei que abrangem os estabelecimentos públicos citados no *caput* do art. 1º terão dotações orçamentárias próprias e suplementadas, se necessário.”

A indicação da fonte de custeio deve ser secundada por indicações técnicas, que evidenciam a sua respectiva compatibilidade com o regime orçamentário-financeiro ora vigente. A mera alusão às dotações orçamentárias, como bem se verifica acima, não satisfaz o que exige o art. 255 da Lei Orgânica do Município de Nova Friburgo, sendo hipótese de nítida e flagrante inconstitucionalidade.

Tal proposição, portanto, deveria vir acompanhada da estimativa do impacto-financeiro, nos termos da LC 101/00, como se verifica:

“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;”

Além disso, a necessidade de estimativa do impacto financeiro-orçamentário encontra previsão positivada no próprio bloco de Constitucionalidade, notadamente no art. 113 do ADCT, o qual dispõe que:

“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.”.

Pontua-se que, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal, a previsão ora trazida é aplicabilidade plena e eficácia imediata, extensível a todos os entes federativos independentemente de intermediação legislativa, como se verifica:



“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO FINANCEIRO. LEI N.º 1.238, DE 22 DE JANEIRO DE 2018, DO ESTADO DE RORAIMA. PLANO DE CARGOS, CARREIRAS E REMUNERAÇÕES DOS SERVIDORES DA AGÊNCIA DE DEFESA AGROPECUÁRIA. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 169, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS – ADCT. A AUSÊNCIA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NÃO IMPLICA INCONSTITUCIONALIDADE. IMPEDIMENTO DE APLICAÇÃO DA LEI CONCESSIVA DE VANTAGEM OU AUMENTO DE REMUNERAÇÃO A SERVIDORES PÚBLICOS NO RESPECTIVO EXERCÍCIO FINANCEIRO. NÃO CONHECIMENTO DA AÇÃO DIRETA QUANTO À SUPOSTA VIOLAÇÃO DO ARTIGO 169, § 1º, DA CRFB. O ARTIGO 113 DO ADCT DIRIGE-SE A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA LEI IMPUGNADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO.

1. A jurisprudência desta Casa firmou-se no sentido de que a ausência de dotação orçamentária prévia apenas impede a aplicação da legislação que implique aumento de despesa no respectivo exercício financeiro, sem que disso decorra a declaração de sua inconstitucionalidade. Precedentes. Ação direta não conhecida quanto à suposta violação do artigo 169, § 1º, da Constituição Federal.

2. O artigo 113 do ADCT estende-se a todos os entes federativos. Precedentes.

3. As normas impugnadas tratam de Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração dos Servidores da Agência de Defesa Agropecuária do Estado de Roraima”, instituindo mobilidade na carreira, prevendo cargos de provimento efetivo e em comissão, remuneração para o regime de plantão, progressão horizontal e vertical, concessão de adicionais de interiorização, de qualificação, de fiscalização e de penosidade, além de fixar o vencimento básico, e normas conexas à sua efetivação. **A lei, porém, não foi instruída com a devida estimativa do seu impacto financeiro e orçamentário.**

[...]

5. Ação direta parcialmente conhecida e, na parte conhecida, pedido julgado procedente, a fim de declarar inconstitucionais os artigos 4º,



incisos II e IV; 6º, parágrafo único; 8º; 10 a 13; 19 a 21; 26; 28 a 30; 32 a 34; 36; 37; 39 a 49; 55 a 57; e os Anexos I a III, todos da Lei nº 1.238, de 22 de janeiro de 2018, do Estado de Roraima, com efeitos ex nunc.

(ADI 6118, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 28/06/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-199 DIVULG 05-10-2021 PUBLIC 06-10-2021)

“É inconstitucional — por violar o art. 113 do ADCT — lei estadual que concede vantagens e aumento de vencimentos a seus servidores públicos sem prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro. **Com o advento da EC 95/2016, que incluiu o art. 113 ao ADCT, tornou-se necessária a qualquer proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita a respectiva estimativa de impacto financeiro e orçamentário.** Embora direcionado à União, esse regime abarca todos os entes federativos.

STF. Plenário. ADI 6.090/RR, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 13/6/2023 (Info 1098).

Pontua-se ainda que a estimativa de impacto financeiro deve ser **prévia**, conforme sedimentado pelo Supremo Tribunal Federal:

“EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IPVA. ISENÇÃO. AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO.

[...]

2. Inconstitucionalidade formal. Ausência de elaboração de estudo de impacto orçamentário e financeiro. O art. 113 do ADCT foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que se destina a disciplinar “o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União”. A regra em questão, porém, não se restringe à União, conforme a sua interpretação literal, teleológica e sistemática.

3. Primeiro, a redação do dispositivo não determina que a regra seja limitada à União, sendo possível a sua extensão aos demais entes. Segundo, a norma, ao buscar a gestão fiscal responsável, concretiza princípios constitucionais como a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (art. 37 da CF/1988). Terceiro, a inclusão do art. 113 do ADCT acompanha o tratamento



que já vinha sendo conferido ao tema pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, aplicável a todos os entes da Federação.

4. A exigência de estudo de impacto orçamentário e financeiro não atenta contra a forma federativa, notadamente a autonomia financeira dos entes. Esse requisito visa a permitir que o legislador, como poder vocacionado para a instituição de benefícios fiscais, compreenda a extensão financeira de sua opção política.

5. Com base no art. 113 do ADCT, toda “proposição legislativa [federal, estadual, distrital ou municipal] que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”, em linha com a previsão do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

[...]

7. Pedido julgado procedente, para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Complementar nº 278, de 29 de maio de 2019, do Estado de Roraima, por violação ao art. 113 do ADCT.

8. Fixação da seguinte tese de julgamento: “**É inconstitucional lei estadual que concede benefício fiscal sem a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT.**”.

(STF. Plenário. ADI 6303/RR, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 14/03/2022 (Info 1046).

Vê-se, então, que diante do vício deve ser oposto VETO TOTAL a Lei Municipal 5.048/2024, pelo que não deve prevalecer o texto aprovado pela Câmara Municipal de Nova Friburgo.

Por todo o exposto, apresento o **VETO TOTAL** ao Projeto de Lei Municipal apresentado e suas razões.

Palácio Barão de Nova Friburgo, 24 de outubro de 2024.

JOHNNY MAYCON

PREFEITO