



PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DA PREFEITA



Ofício nº 139/2020

Exmo. Sr.

José Sizenando

Presidente da Câmara Municipal

Pelotas - RS

Sr. Presidente,

Na oportunidade em que o cumprimento, apresento Veto Integral ao Projeto de Lei nº 4164/2020 (Of. Leg. nº 0181/2020) que *"Autoriza a prefeitura de Pelotas a antecipar recursos, dentro da lei, ao transporte escolar rural contratado pela Secretaria Municipal de Educação e Desporto"* nos termos do parágrafo 1º do artigo 86 da LEI ORGÂNICA MUNICIPAL.

01 - Do Projeto de Lei Impugnado.

Em que pese a louvável iniciativa do vereador autor do Projeto de Lei em análise, ao pretender legislar sobre o antecipação do pagamento de recursos públicos, bem como acerca de contratos administrativos, o instrumento normativo incorreu em vícios de inconstitucionalidade formal e material, ao adentrar na esfera organizacional da Administração Pública, invadindo competência que não lhe é afeta, como resta evidente no conteúdo proposto, conforme passo a transcrever na íntegra:

“Art. 1º Fica autorizada a prefeitura de Pelotas a antecipar recursos no valor de 40% do contrato de prestação de serviços relacionado ao transporte escolar rural.

Art. 2º O adiantamento supracitado perdurará enquanto o estado de calamidade pública persistir no município, no que tange este período de Pandemia (COVID-19).

Art. 3º Os recursos antecipados devem ser diluídos nas parcelas inerentes ao contrato.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DA PREFEITA**

Art. 4º Cabe ao Poder Executivo definir como estes recursos serão diluídos nas parcelas do contrato.

Art. 5º Os recursos decorrem de dotações orçamentárias próprias.

Art. 6º Esta lei entre em vigor na data de sua publicação.”

02 - Independência e Harmonia entre os Poderes.

Cabe destacar que, dentre os princípios constitucionais, um dos que vem apresentando constante previsão nas Constituições Republicanas é o da Independência e Harmonia dos Poderes constituídos, sendo estabelecido no art. 2º da atual Constituição Federal.

Do princípio supracitado deflui a sistemática de distribuição de competências dos entes federativos, bem como a iniciativa legislativa reservada expressamente ao Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º da CF/88), a qual, por simetria, foi reproduzida nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais, sendo que a ofensa à integridade desse sistema determina a nulidade do ato normativo, por vício de inconstitucionalidade.

Conforme vem se manifestando a doutrina, a função legislativa da Câmara de Vereadores é, notadamente, típica e ampla; todavia, não pode adentrar no âmbito das matérias cuja competência legislativa não lhe pertence, sob pena de ferir a harmonia e independência entre os Poderes, conforme basilar lição de José Afonso da Silva, a qual transcrevo:

“São esses apenas alguns exemplos do mecanismo dos freios e contrapesos caracterizador da harmonia entre os Poderes. Tudo isso demonstra que os trabalhos do Legislativo e do Executivo especialmente, mas também do Judiciário, só se desenvolverão a bom termo se esses órgãos se subordinarem ao princípio da harmonia, que não significa nem o domínio de um pelo outro, nem a usurpação de atribuições, mas a verificação de que entre eles há de haver consciente colaboração e controle recíproco que, aliás, integra o mecanismo, para evitar distorções e desmandos. A de-

Ph.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DA PREFEITA

sarmonia, porém, se dá sempre que se acrescem atribuições, faculdades e prerrogativas de um em detrimento de outro”.

03 - Inconstitucionalidade Formal e Material.

Destarte, é importante referir que a inconstitucionalidade pode ser de ordem formal ou material, de acordo com o que refere o Ministro Gilmar Ferreira Mendes, cuja citação doutrinária segue:

“Costuma-se proceder à distinção entre inconstitucionalidade material e formal, tendo em vista a origem do defeito que macula o ato questionado. Os vícios formais afetam o ato normativo singularmente considerado, independentemente de seu conteúdo, referindo-se, fundamentalmente, aos pressupostos e procedimentos relativos à sua formação. Os vícios materiais dizem respeito ao próprio conteúdo do ato, originando-se de um conflito com princípios estabelecidos na Constituição”.

Com relação à inconstitucionalidade material, a mesma caracteriza-se quando o conteúdo de um ato jurídico é contrário à Constituição, ou invade esfera de competência que não lhe é própria, como ocorre no caso *sub examine*.

Com relação à forma, cabe ressaltar que o Supremo Tribunal Federal (STF), firmou o entendimento no sentido de que as **hipóteses de limitação** da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Lei Maior, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo, o qual se pede vênha para transcrever:

“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.

[Assinatura]



PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DA PREFEITA

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

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

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

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001).

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.”



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DA PREFEITA**

Com efeito, não se permite, assim, interpretação ampliativa do supracitado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento, estruturação e prestação de serviços públicos da Administração Pública.

04 - Projeto de Lei. Aspectos Contratuais.

O projeto de lei ora em análise autoriza à Prefeitura Municipal de Pelotas a antecipar recursos; nesse ponto também a norma afasta-se da melhor técnica, visto que prefeitura constitui a sede física do Poder Executivo e não pode ser confundida com a Administração Pública.

No entanto, o equívoco supracitado não é o principal problema, visto que o projeto de lei ora, ao legislar sobre contratos administrativos, invade claramente matéria de competência da União, sendo vedada à Câmara de Vereadores tal iniciativa, visto que é de meridiana clareza a disposição da Constituição Federal em seu artigo 22, XVII, ao determinar que é competência privativa da União legislar sobre “normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, verificando-se desta forma a chamada inconstitucionalidade nomoestática.

Assim, imperioso reconhecer a existência de vício de inconstitucionalidade, com inequívoca afronta ao disposto no art. 22, inc. I e XXVII, da Constituição Federal, e nos art. 1º e 8º, *caput*, da Constituição Estadual; portanto, é de rigor que não se permita que o ato normativo venha a lume no ordenamento jurídico municipal.

05 – Projeto de Lei. Antecipação de Pagamentos.

A rigor e nos exatos termos da legalidade estrita, a Administração Pública somente pode realizar o pagamento após o cumprimento das etapas de realização da despesa de que trata a Lei Federal n.º 4.320/64, quais sejam: a realização do empenho e a liquidação da despesa prévias.

Ph.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DA PREFEITA**

Com efeito, o pagamento relacionado às aquisições realizadas pela Administração Pública somente pode ser realizado após haver o recebimento definitivo do objeto, com a comprovação de que a obrigação principal do contrato foi devidamente cumprida.

A jurisprudência do TCU também é firme no sentido de admitir o pagamento antecipado apenas em condições excepcionais, contratualmente previstas (o que não é o caso), sendo necessárias ainda garantias que assegurem o pleno cumprimento do objeto, conforme ementas que seguem:

Não obstante a correção da falha, ele considerou pertinente reforçar o entendimento de que a realização de pagamentos antecipados aos contratados somente poderá ocorrer com a conjunção dos seguintes requisitos: I) previsão no ato convocatório; II) existência, no processo licitatório, de estudo fundamentado comprovando a real necessidade e economicidade da medida; e III) estabelecimento de garantias específicas e suficientes, que resguardem a Administração dos riscos inerentes à operação. Considerando que tais requisitos não se fizeram presentes no caso examinado, o relator propôs e o Plenário decidiu expedir determinação corretiva à municipalidade (Acórdão nº 1341/2010).

No âmbito dos contratos administrativos, é defeso realizar pagamentos anteriores à prestação dos serviços sem que tal procedimento seja tecnicamente justificável e que esteja previsto no instrumento convocatório, nos termos do art. 38 do Decreto n.º 93.872/86, c/c os arts. 62 e 63 da Lei n.º 4.320/64 e art. 65, II, "c", da Lei n.º 8.666/93. Com base nesse entendimento, o relator entendeu presente irregularidade suscitada na gestão da SPRF/GO a respeito de pagamentos antecipados em contrato de prestação de serviços de vigilância armada. Foi apurado que apenas três pagamentos mensais se deram de forma antecipada em dois, quatro e seis dias em relação ao prazo final de prestação dos correspondentes serviços, razão por que o relator propôs tão



PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DA PREFEITA

somente a expedição de determinação ao órgão, de modo a evitar tais práticas, no que foi acompanhado pelos demais ministros. Acórdão n.º 589/2010-1ª Câmara, TC-032.806/2008-3, rel. Min-Subst. Marcos Bemquerer Costa, 09.02.2010.

Portanto, tanto do ponto de vista do controle de constitucionalidade, quando da possibilidade prática, em função do entendimento jurisprudência, o Projeto de Lei ora em exame apresenta vícios que não permitem que o mesmo passe a integrar o arcabouço normativo municipal.

06 - Da Conclusão.

Diante do exposto, em razão de padecer de vício de inconstitucionalidade material e formal, decidi **VETAR INTEGRALMENTE** o Projeto de Lei ora em exame, com fundamento nas razões supracitadas, de forma a evitar a quebra da harmonia entre os poderes e a mácula na integralidade sistemática do Ordenamento Jurídico, tendo em vista a existência de vício de iniciativa e a inequívoca invasão de competência, determinando a inconstitucionalidade nomoestática e nomodinâmica, por violação aos arts. 5º, o *caput* do art. 8º e 10 da CE/RS e arts. 2º, 22 inciso XXVII, 30, inciso I e 61 da CF/88.

Gabinete da Prefeita de Pelotas, em 31 de julho de 2020.

Paula Schild Mascarenhas

Prefeita