



Número: **0802588-55.2023.8.22.0000**

Classe: **DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Órgão julgador colegiado: **Tribunal Pleno Judiciário**

Órgão julgador: **Gabinete Des. Miguel Monico**

Última distribuição : **23/03/2023**

Valor da causa: **R\$ 0,00**

Assuntos: **Processo Legislativo**

Juízo 100% Digital? **SIM**

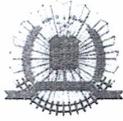
Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
PREFEITO DO MUNICIPIO DE PORTO VELHO (AUTOR)	
CAMARA MUNICIPAL DE PORTO VELHO (REQUERIDO)	
MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE RONDONIA (CUSTOS LEGIS)	
MUNICIPIO DE PORTO VELHO (TERCEIRO INTERESSADO)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
19125764	23/03/2023 11:49	PETIÇÃO INICIAL	PETIÇÃO INICIAL



AO EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE RONDÔNIA

HILDON DE LIMA CHAVES, Prefeito do Município de Porto Velho, brasileiro, casado, portador da RG nº 20384-MP-RO, inscrito no CPF sob o nº 476.518.224.04, residente e domiciliado na Rua Paulo Leal, 1399, apto 701, nesta Capital, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, propor a presente **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** em face da **Emenda à Lei Orgânica nº 081/CMPV/2023 de 27 de Fevereiro de 2023**, com fundamento no art. 88, inciso IV, da Constituição Estadual e arts. 554 e seguintes do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, pelos motivos fáticos e jurídicos a seguir expostos:

I. DO CABIMENTO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta em face da Emenda à Lei Orgânica nº 081/CMPV/2023 de 27 de fevereiro de 2023.

É cediço que a Constituição Federal de 1988 em seu art. 102, I, a, deferiu competência ao Supremo Tribunal Federal para processar e julgar, originariamente, a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo Federal ou Estadual em dissonância com a Constituição Federal.

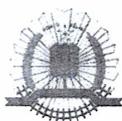
Entretanto, a Carta da República permitiu que os Estados-Membros instituíssem igual mecanismo para aferir a constitucionalidade de lei ou ato normativo Estadual e Municipal perante o seu próprio Estatuto Político, ex vi, art. 125, parágrafo 2º o qual dispõe: "Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual,

Av. Sete de Setembro, nº 1044, 4º Andar
Bairro Centro – CEP. 76.801.097-Porto Velho/RO
Telefone: (69) 3901-3044

E-mail: gab.pgm@portovelho.ro.gov.br

1





para propositura da presente Ação.

III. DA LEGISLAÇÃO IMPUGNADA

O dispositivo impugnado que se pretende a declaração de inconstitucionalidade possui a seguinte ementa:

“Acrescenta ao artigo 47, inc. II da Lei Orgânica os parágrafos as diretrizes e normativas das Emendas aos projetos orçamentários”

Todavia, a legislação supramencionada possui dispositivos em flagrante **incompatibilidade** com os comandos Constitucionais, os quais seguem em destaque. *In verbis:*

A MESA DIRETORA DA CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO VELHO, no uso das atribuições que lhe confere o art. 64 da Lei Orgânica do Município de Porto Velho, promulga a seguinte:

E M E N D A :

Art. 1º A Lei Orgânica do Município de Porto Velho, em seu artigo 47, inc. II passa a vigorar acrescido da seguinte redação:

“Art. 47. Compete à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre todas as matérias atribuídas, implícita ou explicitamente, ao Município, especialmente sobre:

[...]

II - Plano Plurianual, Orçamento Anual, Operações de Crédito e Dívida Pública;

§ 1º - As emendas individuais IMPOSITIVAS ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde (conforme emenda constitucional 86). Ficando assim, o restante da receita livre para aprovação de proposta.

§ 2º - É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 1º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois

Av. Sete de Setembro, nº 1044, 4º Andar
Baixo Centro – CEP. 76.801.097-Porto Velho/RO
Telefone: (69) 3901-3044

E-mail: gab.pgm@portovelho.ro.gov.br

3





PREFEITURA DE PORTO VELHO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na legislação complementar que regulamenta a matéria.

§ 3º - As programações orçamentárias previstas no § 1º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.

§ 4º - No caso de impedimento de ordem técnica, no empenho de despesa que integre a programação, na forma do § 2º deste artigo, serão adotadas as seguintes medidas:

I- até 120 (cento e vinte) dias após a publicação da lei orçamentária, o Poder Executivo, enviará ao Poder Legislativo, justificativa do impedimento.

II- até 30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no inciso I, o Poder Legislativo indicará ao Poder Executivo o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável;

III- até 30 de setembro ou até 30 (trinta) dias após o prazo previsto no inciso II, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei sobre o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável;

IV- se, até 20 de novembro ou até 30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no inciso III, a Câmara não deliberar sobre o projeto, o remanejamento será implementado por ato do Poder Executivo, nos termos previstos na lei orçamentária.

§ 5º - Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria.

§ 6º - Ao término do ano orçamentário, o Prefeito deverá encaminhar ao Poder Legislativo, para publicação e ciência, como foram aplicadas as emendas parlamentares, cuja listagem de autores, valores destinatário e finalidade ficarão disponíveis no portal da página virtual da Câmara Municipal, para livre consulta e acesso."

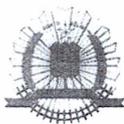
Art. 2º. Esta Emenda à Lei Orgânica do Município de Porto Velho, entra em vigor a partir da sua publicação.

Câmara Municipal de Porto Velho, 06 de janeiro de 2023.

Av. Sete de Setembro, nº 1044, 4º Andar
Bairro Centro – CEP. 76.801.097-Porto Velho/RO
Telefone: (69) 3901-3044
E-mail: gab.pgm@portovelho.ro.gov.br

4





IV. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito de Porto Velho, Hildon de Lima Chaves, em face de **emenda à Lei Orgânica** do Município, cuja iniciativa se deu pela Câmara de Vereadores e introduziu no ordenamento municipal o instituto do orçamento impositivo.

A emenda legislativa sob julgamento assegura ao Legislativo maior participação no processo legislativo orçamentário municipal, mediante garantia de execução obrigatória das emendas parlamentares individuais e de bancada, motivo pelo qual, debate-se, em suma, a sua constitucionalidade formal sob o aspecto da competência legislativa municipal e iniciativa legislativa.

IV.1 DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL

A inconstitucionalidade formal consiste em forma de inconstitucionalidade quanto à natureza da norma violada, ocorrendo quando não são observados os requisitos formais de criação regular de determinado dispositivo, especificamente quanto às normas constitucionais que estabelecem regras de competência e o procedimento que deve ser observado para a elaboração do texto legal.

As regras básicas do processo legislativo federal são de observância compulsória pelos demais entes federativos, pois implicam a concretização do princípio da separação e independência dos Poderes. Dentre essas regras, assumem especial relevo aquelas atinentes à reserva de iniciativa das leis financeiras.

Com efeito, trago ao lume o inciso II do artigo 24 da Constituição Federal:

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

II - orçamento;

Sem maiores esforços hermenêuticos, há clara orientação no sentido de

Av. Sete de Setembro, nº 1044, 4º Andar
Bairro Centro – CEP. 76.801.097-Porto Velho/RO
Telefone: (69) 3901-3044

E-mail: gab.pgm@portovelho.ro.gov.br

5





que em matéria orçamentária a competência legislativa é concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal. Isto é, a União edita normas gerais sobre matéria orçamentária e os Estados e o DF podem legislar supletivamente.

Ocorre que para além dessa repartição vertical de competência legislativa sobre matérias orçamentárias, há uma divisão estanque da competência legislativa para elaboração do PPA, da LDO, da LOA e lei de créditos orçamentários, de tal modo que em relação às leis orçamentárias propriamente ditas, a Constituição de 1988 previu a competência legislativa exclusiva de cada ente federativo, consoante disposto no artigo 165 da CRFB.

O artigo 165 da Constituição Federal reserva ao Poder Executivo a iniciativa das leis que estabelecem o **plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais**.

Trata-se de norma de observância obrigatória pelos demais entes federados, que, por versar atribuições específicas do Chefe do Poder Executivo, reflete na separação dos Poderes, sendo aplicável aos Estados, Distrito Federal e Municípios, por simetria.

Nesse sentido, é esclarecedora a doutrina do professor Marcus Abraham, in verbis:

“Por razões óbvias, a Carta Magna discorre sobre as leis orçamentárias apenas no âmbito federal. Mas devido ao princípio da simetria das normas constitucionais, suas previsões deverão ser seguidas nas esferas estadual, municipal e distrital. Portanto, onde encontrarmos referência ao Presidente da República ou ao Chefe do Poder Executivo, devemos estender a regra aos Governadores e Prefeitos. Do mesmo modo, onde estiver previsto Congresso Nacional, Senado Federal ou Câmara dos deputados, teremos, por extensão, as Assembleias Legislativas, Câmaras Municipais e Câmara Legislativa.”

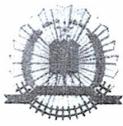
(ABRAHAM, Marcus. Curso de direito Financeiro. 3. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 283)

Av. Sete de Setembro, nº 1044, 4º Andar
Bairro Centro – CEP. 76.801.097-Porto Velho/RO
Telefone: (69) 3901-3044

E-mail: gab.pgm@portovelho.ro.gov.br

6





Assim, em âmbito estadual, compete exclusivamente aos Governadores a iniciativa das leis orçamentárias, para a fixação, em proposta legislativa, de cada despesa e suas respectivas dotações.

A usurpação dessa iniciativa por parlamentar ou mesmo pelo constituinte estadual pode se dar tanto pela criação de rubricas **quanto pelo estabelecimento de vinculações de receitas orçamentárias**, quando não previstas ou autorizadas na Constituição Federal. Em ambos os casos, os membros do Poder Legislativo estão cerceando o poder de gestão financeira do chefe do Poder Executivo.

Outrossim, é importante destacar que em matéria orçamentária, há reserva de iniciativa no Executivo no que tange à elaboração das leis orçamentárias, conforme se colhe do disposto no artigo 165 da Constituição Federal. Veja o artigo supramencionado:

Art. 165. **Leis de iniciativa do Poder Executivo** estabelecerão:

- I – o plano plurianual;
- II – as diretrizes orçamentárias;
- III – os orçamentos anuais.

Conforme bem salientado pelo então Ministro Celso de Mello, no julgamento da **ADI 724-6/RS** do STF

“a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliada, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca”.

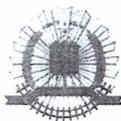
Nesse cenário, é importante destacar que a fixação do plano de alocação dos recursos públicos interfere diretamente na capacidade do ente federado de cumprir as obrigações que lhe são impostas pela Constituição. Afeta, também, a forma como as

Av. Sete de Setembro, nº 1044, 4º Andar
Bairro Centro – CEP. 76.801.097-Porto Velho/RO
Telefone: (69) 3901-3044

E-mail: gab.pgm@portovelho.ro.gov.br

7





PREFEITURA DE PORTO VELHO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



políticas públicas poderão ser executadas. Estas são as justificativas para que a iniciativa de criação de qualquer norma que verse sobre o orçamento pertença à esfera de iniciativa do Executivo e a circunstância de a vinculação da receita ser produto de emenda à Constituição Estadual não altera o juízo de violação da Constituição Federal.

A Lei Orgânica do Município, em simetria ao que dispõe a Constituição do Estado de Rondônia e a Constituição Federal de 1988, atribui competência exclusiva ao Chefe do Executivo Municipal, a iniciativa de leis que versem sobre a estrutura organizacional e administrativa da Administração Pública Municipal no que tange às leis que disponham sobre matéria orçamentária, a teor do art. 61, §1º, II, b da CF.

CF/88 "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;"

Dessa forma, a reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo é consequência direta do princípio constitucional da independência e harmonia dos Poderes, de observância obrigatória pelos Estados-membros e Municípios.

Nesse contexto, mostra-se plausível a alegada inconstitucionalidade formal promovida pela emenda do Poder Legislativo.

Av. Sete de Setembro, nº 1044, 4º Andar
Bairro Centro – CEP. 76.801.097-Porto Velho/RO
Telefone: (69) 3901-3044

E-mail: gab.pgm@portovelho.ro.gov.br

8





V. DA MEDIDA CAUTELAR DE URGÊNCIA

Por obra da presente ação e pelos fundamentos já externados, a concessão da medida cautelar de urgência para **suspender os efeitos da Emenda à Lei Orgânica nº 081/CMPV/2023 de 27 de Fevereiro de 2023**, ao menos até o julgamento final, tem inegável cunho garantidor ao Município de Porto Velho, já que os prejuízos que poderão ser experimentados com a permanência da aplicabilidade da norma violará as regras de competência legislativa, previstas da Carta Magna.

Dessa forma, com amparo no artigo 10 da Lei 9.868/99 a plausibilidade jurídica da medida liminar (*fumus boni iuris*) está devidamente demonstrada, haja vista que a Legislação combatida fere e ultrapassa a separação dos poderes, tratando de usurpar a competência do Poder Executivo para regulamentar matéria orçamentária.

Da mesma forma, atendido o *periculum in mora*, em face da necessidade de preservar a ordem jurídica, bem como autonomia do Poder Executivo, tendo em vista que a demora na prestação da tutela jurisdicional final produz impactos sobre a gestão administrativa do Município.

Sendo assim, indubitável que os requisitos autorizadores estão atendidos, razão pela qual a concessão da tutela de urgência pleiteada é a medida que resguarda a legalidade e o interesse público enquanto se espera uma decisão de mérito da presente demanda.

VI. DOS PEDIDOS

Ante o exposto, requer:

a) O deferimento da medida cautelar de urgência para suspender os efeitos da emenda à Lei Orgânica nº 081/CMPV/2023 de 27 de Fevereiro de 2023, até o julgamento final da lide;

Av. Sete de Setembro, nº 1044, 4º Andar
Bairro Centro – CEP. 76.801.097-Porto Velho/RO
Telefone: (69) 3901-3044

E-mail: gab.pgm@portovelho.ro.gov.br

9





PREFEITURA DE PORTO VELHO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



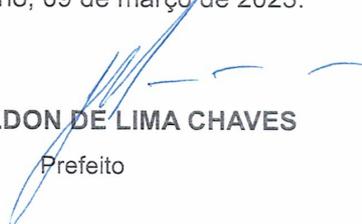
b) A notificação do Ministério Público do Estado de Rondônia para atuar como *custos legis*;

c) A notificação da Câmara Municipal de Porto Velho, na pessoa do seu Presidente, para prestar as informações necessárias;

d) A procedência da ação para que seja declarada a inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, com efeitos *ex tunc*, da emenda à Lei Orgânica nº 081/CMPV/2023 de 27 de Fevereiro de 2023, por afronta ao artigo 24, II, artigo 61 e artigo 165, todos da Constituição Federal.

Termos em que pede deferimento.

Porto Velho, 09 de março de 2023.


HILDON DE LIMA CHAVES

Prefeito

SALATIEL LEMOS VALVERDE

Procurador Geral Adjunto do Município

Av. Sete de Setembro, nº 1044, 4º Andar
Bairro Centro – CEP. 76.801.097-Porto Velho/RO
Telefone: (69) 3901-3044

E-mail: gab.pgm@portovelho.ro.gov.br

10

