



Prefeitura de Goiânia

Gabinete do Prefeito

MENSAGEM Nº 53/2023

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Fundamentado no § 2º do art. 94 da Lei Orgânica do Município de Goiânia, encaminho a essa Casa de Leis a mensagem referente ao veto integral do Autógrafo de Lei nº 74, de 25 de maio de 2023, de autoria do Vereador Sandes Júnior, que "Estabelece que o Município de Goiânia garantirá salas de apoio ao aleitamento materno para suas servidoras em local de trabalho."

RAZÕES DO VETO

Conquanto a propositura esteja permeada de boas intenções, a Procuradoria-Geral do Município recomendou o veto integral do Autógrafo de Lei nº 74, de 2023, no Parecer Jurídico nº 1365/2023, uma vez que apresenta vício formal objetivo no trâmite legislativo em decorrência da ausência do atendimento às exigências constitucionais de ordem orçamentária e financeira previstas no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT da Constituição federal, como ilustram os seguintes trechos do arrazoado do referido órgão, a seguir destacados:

.....

A intenção do autógrafo de lei é a de garantir o aleitamento materno para os filhos de servidoras públicas no ambiente de trabalho. Apesar de seu nobre escopo, é de se destacar os impactos que tal determinação pode gerar aos cofres públicos.

.....

Assim, temos que o autógrafo de lei cria para o Município a obrigação de que os locais de trabalho das servidoras públicas tenham o direito de ter uma sala própria e exclusiva para o aleitamento materno de seus filhos. Portanto, para os locais de trabalho que não disponham de salas próprias, seria necessária a reforma ou construção de salas novas para que a lei seja devidamente cumprida, bem como locais onde a criança ficaria sob vigilância de um responsável enquanto sua mãe trabalha, o que acaba por **gerar gastos públicos adicionais**.

Destaca-se que não foi realizado no processo legislativo (n. 00000.001048.2022-59) nenhum tipo de estudo acerca da quantidade de postos de trabalho das servidoras públicas municipais, a quantidade de mulheres em idade reprodutiva que estão lotadas em cada um desses locais, nem tampouco o valor a ser despendido para a criação das salas próprias de aleitamento materno e ordenha, que deverão seguir os critérios da Anvisa. Assim, não foi feito o estudo do impacto dos gastos necessários para o cumprimento da lei.

Há de se ressaltar que o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) assim dispõe, *in verbis*:

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.

.....

Conforme entendeu a Suprema Corte, da interpretação literal, teleológica e sistemática do art. 113 do ADCT, conclui-se que o preceito nela contido se aplica não só à União, estendendo-se a todos os entes da Federação. Primeiramente, porque a redação do dispositivo não restringe a aplicação da regra à União; em segundo lugar, porque a norma almeja a **gestão fiscal responsável**, concretizando os princípios constitucionais do art. 37 da CF/88; e, por fim, porque a regra segue na mesma linha de inteligência do já conhecido art. 14 da LRF, aplicável a todos os entes da Federação. Destacou-se, ainda, que a exigência do estudo de impacto orçamentário e financeiro não fere a forma federativa de Estado nem a autonomia financeira dos entes federados, uma vez que se trata de instrumento em prol da gestão fiscal responsável.

Com efeito, a necessidade da estimativa do impacto orçamentário e financeiro, já consagrada na Lei de Responsabilidade Fiscal, ganhou status constitucional com vistas a inserir no debate legislativo a exata compreensão acerca da **repercussão financeira das opções políticas realizadas que geram aumento/criação de despesa ou renúncia de receita**. Isto é, trata-se de medida de suma importância, que permite projetar os efeitos de eventuais criações de despesas, garantindo a sustentabilidade financeira do ente.

.....
Registre-se que a tese fixada no julgamento da ADI 6303/RR já vinha sendo aplicada pelo Supremo Tribunal Federal em outros precedentes, conforme se observa dos julgados trazidos abaixo:

EMENTA: 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. 20. artigo 113 do ADCT estende-se a todos os entes federativos. Precedentes. 3. A 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.** 4. CONSIDERANDO QUE A NORMA PRODUZIU EFEITOS E PERMITIU O PAGAMENTO DE VERBAS DE NATUREZA ALIMENTAR E CONSIDERANDO A DÚVIDA INICIAL QUANTO AO ALCANCE DA NORMA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, PRESENTES OS REQUISITOS DO ART. 27 DA LEI N.º 9.868/99, DE MODO QUE, A FIM DE PRESERVAR A SEGURANÇA JURÍDICA, PROPÕE-SE A MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE A PARTIR DA DATA DE PUBLICAÇÃO DA ATA DO PRESENTE JULGAMENTO. 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 DJE199 DIVULG 05-10-2021 PUBLIC 06-10-2021)

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO. LEI Nº 1.293, DE 29 DE NOVEMBRO DE 2018, DO ESTADO DE RORAIMA. ISENÇÃO DO IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE DE VEÍCULOS AUTOMOTORES (IPVA) PARA PESSOAS PORTADORAS DE DOENÇAS GRAVES. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 150, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS – ADCT. **O ARTIGO 113 DO ADCT DIRIGE-SE A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. RENÚNCIA DE RECEITA SEM ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA LEI IMPUGNADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA.** AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO ARTIGO 150, II, DA CARTA MAGNA: CARÁTER EXTRAFISCAL DA ISENÇÃO COMO CONCRETIZAÇÃO DA IGUALDADE MATERIAL. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA CONHECIDA E JULGADA PROCEDENTE. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. 1. **A Lei nº 1.293/2018 do Estado de Roraima gera renúncia de receita de forma a acarretar impacto orçamentário. A ausência de prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário, nos termos do art. 113 do ADCT, aplicável a todos os entes federativos, implica inconstitucionalidade formal.** 2. A PREVISÃO DE INCENTIVOS FISCAIS PARA ATENUAR SITUAÇÕES CARACTERIZADORAS DE VULNERABILIDADES, COMO OCORRE COM OS PORTADORES DE DOENÇAS GRAVES, NÃO AGRIDE O PRINCÍPIO DA ISONOMIA TRIBUTÁRIA. FUNÇÃO EXTRAFISCAL, SEM DESBORDAR DO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. PREVISÃO ABSTRATA E IMPESSOAL. PRECEDENTES. AUSÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. 3. O ATO NORMATIVO, NÃO OBSTANTE VICIADO NA SUA ORIGEM, ACARRETOU A ISENÇÃO DO IPVA A DIVERSOS BENEFICIÁRIOS PROPRIETÁRIOS DE VEÍCULOS PORTADORES DE DOENÇAS GRAVES, DE MODO A INVIABILIZAR O RESSARCIMENTO DOS VALORES. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO PARA PROTEGER A CONFIANÇA LEGÍTIMA QUE RESULTOU NA APLICAÇÃO DA LEI E PRESERVAR A BOA-FÉ OBJETIVA. 4. AÇÃO DIRETA CONHECIDA E JULGADA PROCEDENTE PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 1.293, DE 29 DE NOVEMBRO DE 2018, DO ESTADO DE RORAIMA, COM EFEITOS EX NUNC A CONTAR DA DATA DA PUBLICAÇÃO DA ATA DO JULGAMENTO. (ADI 6074, RELATOR(A): ROSA WEBER, TRIBUNAL PLENO, JULGADO EM 21/12/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJE-042 DIVULG 05-03-2021 PUBLIC 08-03-2021)

.....

Conforme observa-se do voto da Ministra Rosa Weber, proferido no julgamento da ADI 6102, a estimativa do impacto financeiro insere-se na exigência de sustentabilidade financeira. Ainda nos termos do voto proferido:

A lei deveria ter sido acompanhada de um instrumento que proporcionasse a análise quantificada dos seus efeitos fiscais, a fim de viabilizar a respectiva avaliação ao longo do processo legislativo.

A estimativa de impacto financeiro insere-se, assim, na exigência de **sustentabilidade financeira**. Como ensina Fernando Facury Scaff: “(...) não basta o equilíbrio matemático-contábil de receitas versus despesas. **É imperioso verificar se tais receitas** – incluindo os empréstimos públicos havidos e as renúncias fiscais – **são sustentáveis a médio e longo prazo e não comprometerão as despesas que deverão ser realizadas** – inclusive os juros dos empréstimos públicos obtidos – **a médio e longo prazos**”.

De grande valia para elucidar a questão é o específico comentário doutrinário sobre o artigo 113 do ADCT:

“(...) A estimativa de ‘impacto orçamentário e financeiro’ nada mais é do que a demonstração do quanto custam as despesas obrigatórias e as renúncias de receita que se estão a propor. A medida é salutar, uma vez que permite incorporar ao debate

legislativo a análise do custo-benefício, que muitas vezes é relegada a segundo plano do debate político, especialmente em matéria de benefícios fiscais. (...)

Ao elevar a exigência de estimativa do impacto orçamentário e financeiro ao nível da Constituição Federal, no Novo Regime Fiscal, o que antes era tomado como apenas uma causa de arquivamento, passível de superação pelo voto de maioria legislativa eventual, tornou-se um vício de inconstitucionalidade e, como tal, insuscetível de convalidação.

Será, portanto, inconstitucional a aprovação de lei que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita, sem que seu processo de deliberação tenha sido devidamente acompanhado de estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.'

Desse modo, o art. 113 do ADCT foi elaborado pelo constituinte derivado para garantir a sustentabilidade financeira proporcionada pela mensuração orçamentária dos impactos gerados pela concessão de benefícios como a isenção em exame. É, pois, um instrumento de gestão financeira que permite projetar, estimar, quantificar e avaliar os efeitos de eventuais criações de despesas ou alterações nas receitas existentes.

O processo legislativo passou a ter um requisito imprescindível, sob pena de originar leis eivadas do vício de inconstitucionalidade formal. Para ser válida, a legislação deve, por conseguinte, conformar-se ao equilíbrio e à sustentabilidade financeira, aferíveis no bojo do processo legislativo que proporcione um diagnóstico do impacto: (i) do montante de recursos necessários para abarcar as despesas criadas ou (ii) da ausência de recursos em razão da renúncia de receitas.

Portanto, na esteira da jurisprudência do STF, a estimativa do impacto financeiro e orçamentário, exigida pelo art. 113 do ADCT é aplicável a todos os entes federativos e constitui requisito adicional para a validade formal da lei que cria ou aumenta despesa obrigatória, de forma que **a sua ausência implica na inconstitucionalidade formal da lei.**

Conforme visto, pretende o autógrafo de lei em comento garantir que os locais de trabalho das servidoras públicas lactantes sejam dispostos de sala própria para o aleitamento materno e a ordenha, nos moldes das normas da Anvisa, de forma a gerar eventuais custos adicionais ao município, o que faz com que seja imprescindível que a proposta tivesse estudo do impacto orçamentário e financeiro para ser formalmente constitucional. Ocorre que o processo legislativo n. 00000.001048.2022-59 não trouxe nenhum estudo técnico acerca da viabilidade orçamentária e financeira, a ser aferida após análise do impacto orçamentário e financeiro. **Portanto, resta patente a inconstitucionalidade formal do autógrafo de lei em comento, dada a inobservância do requisito constitucional estampado no art. 113 do ADCT, nos termos da jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal.**

.....

Em consonância com o entendimento da Procuradoria-Geral do Município, a Secretaria Municipal de Administração, também concluiu pela inviabilidade jurídica das disposições trazidas pelo Autógrafo de Lei nº 074, de 2023:

.....

Apesar de entender como nobre a iniciativa do autor do projeto, o mesmo padece de vício formal por falta de competência, além do mais o projeto cria novas obrigações para administração pública, acarretando o aumento de despesas, situação vedada pelo art.135, da Lei Orgânica do Município de Goiânia.

Ao que se percebe, em que pese o referido projeto tratar de assunto de relevante interesse social para o Município, verifica-se que o Poder Legislativo Municipal está, no caso concreto, determinando ao Poder Executivo a prática de ato puramente administrativo, o que desagua em demasiada interferência no planejamento estratégico da gestão, matéria de competência exclusiva do Executivo, o que constata-se vício de iniciativa legislativa, conforme prevê o artigo 165, I da Constituição Federal.

Desta forma, cria-se uma figura desproporcional de invasão em iniciativas e práticas privadas, o que a rigor é vedado tal comportamento ao Município, o que pode

desfigurar outros direitos constitucionais igualmente previstos no texto da Constituição, a separação dos Poderes, uma vez que o Poder Executivo não precisa de interferência do legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva competência.

.....

O mesmo entendimento é acompanhado pela Secretaria Municipal de Saúde, no Despacho nº 189/2023, ponderando que a implementação das salas de amamentação acarretará um impacto financeiro significativo, envolvendo a adaptação dos espaços existentes ou a construção de novas áreas, bem como a aquisição de equipamentos, tais como ar-condicionado, mobiliário (como poltronas) e refrigeradores, destacando, ainda, que o prazo estabelecido no art. 4º da proposta, de 90 (noventa) dias para a implementação das salas, é insuficiente para realizar todas as aquisições necessárias, considerando as normativas legais que devem ser seguidas nas contratações realizadas pela administração pública.

Embora nobre o propósito do legislador, a partir das considerações da Procuradoria-Geral do Município e demais órgãos consultados, torna-se inviável a sanção do presente autógrafo de lei, devido à falta de conformidade com as disposições constitucionais e legais relativas ao impacto orçamentário-financeiro, à adequação à lei orçamentária anual, ao plano plurianual e à lei de diretrizes orçamentárias, além do princípio da reserva administrativa.

Essas, Excelentíssimo Presidente, são as razões do veto integral do Autógrafo de Lei nº 74, de 25 de maio de 2023, as quais submeto à apreciação dos membros dessa Casa de Leis, confiante na manutenção.

Goiânia, 28 de junho de 2023.

ROGÉRIO CRUZ
Prefeito de Goiânia

Avenida do Cerrado, 999
Palácio das Campinas Venerando de Freitas Borges (Paço Municipal) - Bairro Park Lozandes
CEP 74884-900 Goiânia-GO

Referência: Processo Nº 23.1.000001844-6

SEI Nº 1919515v1