



Of. nº 10/749– SEMAD/DGD/JE

Novo Hamburgo, 20 de junho de 2018.

Exmo.

FELIPE KUHN BRAUN

Presidente da Câmara de Vereadores

E ilustres integrantes do Poder Legislativo

NOVO HAMBURGO – RS

**Assunto: ENCAMINHA MENSAGEM DE VETO AO PROJETO DE LEI Nº
132/2017.**

Senhor Presidente,
Senhores Vereadores,

Em que pese a louvável iniciativa do Projeto em pauta, resolvo pelo veto total ao referido Projeto de Lei, em razão desse não atender as questões referentes à iniciativa de projetos de lei, não observar o texto constitucional com relação ao Princípio da Separação dos Poderes, bem como ao Princípio Federativo, sendo-o, portanto, inconstitucional, assim como contrário à Lei Orgânica do Município, pelas razões a seguir expostas:

**DO VÍCIO DE INICIATIVA – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL,
VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E ATUAÇÃO EM
MATÉRIA TIPICAMENTE ADMINISTRATIVA.**

a) DA SEPARAÇÃO DOS PODERES

A função legislativa da Câmara de Vereadores é, notadamente, típica e ampla, porém residual, atingindo as matérias que não foram reservadas, expressa e privativamente, à iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Por conseguinte, ao Poder Executivo cabe o exercício da função de gestão administrativa, que envolve atos de planejamento, direção, organização e execução.

Qualquer espécie normativa editada em desrespeito ao processo legislativo, mais especificamente, inobservando aquele que detém o poder de iniciativa legislativa para determinado assunto, apresentará flagrante vício de inconstitucionalidade.

Entre os princípios constitucionais, um dos que vem apresentando previsão permanente nas Constituições Republicanas é o da independência e harmonia dos Poderes, expressamente estabelecido no art. 2º da Constituição Federal.



Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Ao organizarem-se, portanto, Estados-membros e Municípios estão obrigados a reproduzir em suas Leis Maiores o princípio da separação dos Poderes, bem como a efetivamente respeitá-lo no exercício de suas competências.

Na concretização deste princípio, a Constituição Federal previu matérias cuja iniciativa legislativa reservou expressamente ao Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, por exemplo). A Constituição Estadual, por simetria, reproduziu esse regramento, no que era cabível. Destarte, a eventual ofensa a este princípio pelo Poder Legislativo inquina o ato normativo de nulidade, por vício de inconstitucionalidade formal, em razão da indevida ingerência na esfera de competência exclusiva do Poder Executivo.

A análise da presente Lei leva à conclusão de que, de fato, houve violação não só aos dispositivos constitucionais que estabelecem as atribuições atinentes ao Poder Executivo, mas também aos que estabelecem a consequente independência e harmonia entre os Poderes, na medida em que por iniciativa do Legislativo, legislou-se sobre iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, quanto à legislação referente à matéria tipicamente administrativa.

Em que pese o nobre intuito do presente Projeto de Lei, a propositura, em função da constatação de inconstitucionalidade formal afronta as competências constitucionais, não reúne condições de ser convertida em Lei, impondo-se seu **VETO TOTAL**, de acordo com as razões a seguir aduzidas.

Verifica-se que a proposta é de competência exclusiva do Chefe do Executivo, a teor do que preceitua o art. 61, § 1º, inciso II, alínea “b” da Constituição Federal, aplicável aos Municípios em razão do Princípio da Simetria. Senão vejamos:

“Art. 61 -...

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

(...)

II – disponham sobre:

a) ...;

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

(...)”

Também a Lei Orgânica do Município estabelece que o planejamento e a promoção dos serviços públicos do Município competem ao Prefeito, ao dispor, no art. 59, inciso X, que:

Art. 59 – Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

X – planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais;

Da análise do artigo acima mencionado constato facilmente que compete privativamente a Chefe do Poder Executivo Municipal a iniciativa de leis que disponham sobre a estruturação de órgãos da Administração Pública.



Sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal firmou o seguinte entendimento:

O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de positivação do Direito, gerado pela usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado. (STF, Pleno, ADI nº. 1.391-2/SP, Rel. Ministro Celso de Mello, Diário de Justiça, Seção I, 28 Nov. 1997, p. 62216, apud Alexandre de Moraes, Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional, São Paulo: Atlas, 2002, p. 1.098).

A Separação de Poderes é um princípio jurídico-constitucional ligado ao ordenamento jurídico brasileiro pela sua previsão expressa no artigo 2º e, mais adiante, no artigo 60, § 4º, inciso III, ambos da Constituição Federal, onde resta claro que, além de ser princípio constitucional, é também cláusula pétrea, que é adotada por todos os Estados Democráticos de Direito. Neste caso, qualquer violação que o atinja deve ser tida por inconstitucional.

Cumpre recordar aqui o ensinamento do renomado jurista Hely Lopes Meirelles:

A Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. 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 (...) 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 Municipal Brasileiro, São Paulo: Malheiros, 2006, 15ª Ed., pp. 708, 712, atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva).

Destarte, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis de efeitos concretos, ou que equivalem, na prática, a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que deve existir entre os Poderes. Esta é exatamente a situação verificada no Projeto de Lei em apreço.

Destaco que nem mesmo a promulgação e sanção do Projeto o tornariam eficaz, posto que vício como o que se apresenta macula o dispositivo em sua origem:

A sanção do projeto de lei não convalida o vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa. A ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade. Insubistência da Súmula n. 5/STF. Doutrina. Precedentes. (ADI 2.867, Rel. Min. Celso de Mello,



juízo em 3-12-03, DJ de 9-2-07). No mesmo sentido: ADI 2.113, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 4-3-09, Plenário, DJE de 21-8-09; ADI 1.963-MC, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 18-3-99, DJ de 7-5-99; ADI 1.070, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 29-3-01, Plenário, DJ de 25-5-01.

Logo, o Projeto não permite sua guarida.

b) DA MATÉRIA ADMINISTRATIVA

Dito isso, parece que o ato normativo impugnado, de fato, viola o princípio da separação dos Poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal e replicado no art. 10 da Constituição Estadual, in verbis:

Art. 10. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, o Executivo, exercido pelo Prefeito.

Fere ainda, ao seguinte dispositivo da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul:

Art. 8º O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, rege-se por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

João Jampaolo Júnior especifica as matérias que competem ao Prefeito:

“As Leis Orgânicas Municipais elencam como matérias de iniciativa privativa do Chefe do Executivo as que tratam da criação, extinção ou transformações de cargos, funções ou empregos públicos municipais na administração direta, autárquica ou fundacional; fixação ou aumento de remuneração dos servidores públicos municipais; regime jurídico, provimento de cargos e empregos, estabilidade e aposentadoria dos servidores; organização administrativa, matéria orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração; criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal; plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias, orçamento anual, dentre outros casos previstos na Lei Maior do Município” (em “O Processo Legislativo Municipal”, Editora de Direito, 1997, pág. 77).

O doutrinador Ives Gandra Martins observa:

“(…) A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade”

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, inúmeras vezes, ao julgar ações diretas de inconstitucionalidade de atos normativos com conteúdo similar, firmou



posicionamento no sentido de existir vício de iniciativa do processo legislativo, por se tratar de matéria afeta ao Poder Executivo.

Em RJTJRGs nº 167/178, encontra-se acórdão assim ementado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE Nº 1.167/2004, DE ORIGEM DA CÂMARA DE VEREADORES, QUE "AUTORIZA AO PODER EXECUTIVO, EM PARCERIA COM A COMUSA, DISPONIBILIZAR FOTOS DE PESSOAS DESAPARECIDAS NAS CONTAS DE ÁGUA, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO". A CIRCUNSTÂNCIA DE SE TRATAR DE [PRETENSA] "AUTORIZAÇÃO" NÃO FAZ DESAPARECER A CARACTERÍSTICA DE INCONSTITUCIONALIDADE, MORMENTE EM SE TRATANDO DE MEDIDA TIPICAMENTE ADMINISTRATIVA, SENDO, POIS, DE INICIATIVA LEGIFERANTE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70010716025, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alfredo Guilherme Englert, Julgado em 02/05/2005)

Superada a questão com relação à inconstitucionalidade formal, passam-se as demais análises.

INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

Cabe à Administração verificar, considerando o interesse da coletividade, os dados técnicos envolvidos, a estimativa dos custos, a existência de recursos orçamentários e financeiros para cobrir a despesa e ressaltado, sempre, o cotejo com os critérios de conveniência e oportunidade.

A presente norma peca pela inconstitucionalidade, visto tratar-se de matéria tipicamente administrativa, porquanto, ao disciplinar no artigo 5º que as pessoas jurídicas que desejam ingressar no programa, A União faz a Educação – Adote uma Escola, deverão firmar um termo de cooperação com o Poder Executivo, invadiu a esfera de atribuições do Poder Executivo, terminando por dispor, a rigor, sobre a organização e atribuições dos serviços públicos municipais (art. 60, II, “d”, da CE).

Ora, em matéria tipicamente administrativa, como no caso, compete privativamente ao Executivo Municipal dispor.

Sem dúvida, o objetivo da propositura é louvável, todavia o Projeto de Lei não atende aos requisitos de constitucionalidade e legalidade. Desta forma, ficam caracterizados os motivos que ensejam seu veto.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é em sentido oposto ao entendimento da Casa Legislativa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 7.739/2017, DE SANTA CRUZ DO SUL. 1. ATUALIZAÇÃO DE LISTA DE ESPERA PARA OBTENÇÃO DE VAGAS EM EMEIS (CRECHES MUNICIPAIS), COMUNICAÇÃO DE DESISTÊNCIA POR PARTE ADMINISTRADOS, E FIXAÇÃO DE PRESSUPOSTO E CRITÉRIO DE



CLASSIFICAÇÃO DOS SOLICITANTES. MATÉRIA REFERENTE À ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA, CUJA INICIATIVA É PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. 2. IMPOSIÇÃO DE MERA DIVULGAÇÃO DA LISTA DE ESPERA. VÍCIO DE INICIATIVA. INOCORRÊNCIA. CONCRETIZAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA TRANSPARÊNCIA E PUBLICIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. DIREITO FUNDAMENTAL À OBTENÇÃO DE INFORMAÇÕES. PARTICIPAÇÃO POPULAR. INTELIGÊNCIA DOS ARTS. 5º, XXXIII, 37, CAPUT, E §3º, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E ART. 19, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. PRECEDENTES. 1. O Poder Legislativo de Santa Cruz do Sul desbordou de suas atribuições legais ao estabelecer obrigações que implicam aumento de despesas ao Poder Executivo local sem a respectiva dotação orçamentária, além de interferir diretamente na forma de atuação da Secretaria Municipal da Educação, sobretudo na gestão das vagas na rede pública municipal em ensino. A normativa inquinada está a dispor a respeito de matéria atinente à organização administrativa, a qual compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo deliberar, por força do art. 61, §1º, II, "b", da CF, aplicável por simetria, com base no disposto no art. 82, II e VII, Constituição Estadual. Declarada a inconstitucionalidade dos arts. 2º, parágrafo único e 3º da Lei Municipal n.º 7.739/2017. 2. Longe de disciplinar a forma de prestação dos serviços públicos na área da educação ou imiscuir-se indevidamente nas atribuições dos cargos do quadro de pessoal e órgãos da municipalidade, as normas extraídas do art. 1º, caput, §§ 1º e 2º da Lei n.º 7.739, do Município de Santa Cruz do Sul, dão concreção ao princípio da transparência, decorrência da própria idéia de Estado Democrático de Direito e, em especial, do contido nos arts. 5º, XXXIII (regulamentado pela Lei n.º 12.527/2011), 37, caput, e §3º, II, da Constituição Federal, reproduzido pelo art. 19, caput, da Constituição Estadual, tratando do direito fundamental à obtenção de informações de caráter público e da observância ao princípio da publicidade administrativa. Ao Poder Legislativo, a quem compete exercer o controle externo dos atos dos demais Poderes, afigura-se completamente possível criar obrigações e exigir a implementação de medidas com a finalidade de tornar a atuação pública mais transparente e próxima do cidadão, aproximando-se da almejada participação popular na Administração Pública, atendendo ao disposto na norma do art. 37, §3º, II, da Carta Magna. Reconhecida a constitucionalidade do art. 1º, §§ 1º e 2º da Lei Municipal n.º 7.739/2017. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70074203860, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marilene Bonzanini, Julgado em 27/11/2017)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N.º 2.782, DE 02 DE OUTUBRO DE 2014, DO MUNICÍPIO DE ARROIO GRANDE, AUTORIZANDO O PODER EXECUTIVO A REALIZAR DIAGNÓSTICO OFTALMOLÓGICO NOS ALUNOS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO. MATÉRIA EMINENTEMENTE ADMINISTRATIVA E QUE



IMPLICA AUMENTO DE DESPESAS, DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VÍCIOS FORMAL E MATERIAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70062084025, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em 14/09/2015)

Evidencia-se interferência do Poder Legislativo nos assuntos reservados ao Executivo, sujeitos à disponibilidade financeiro-orçamentária, além de sua análise criteriosa de conveniência e oportunidade com mira no interesse e finalidade públicos que envolvem tais decisões. É que a iniciativa, no caso, compete ao Chefe do Executivo, porquanto a matéria elencada implica, direta ou indiretamente, sempre, aumento de despesa para o erário municipal, com movimentação de pessoal e estruturação da máquina para a prestação do serviço criado e, cuja decisão sobre conveniência e oportunidade somente cabe ao Executivo.

Logo, inviável prosperar o projeto proposto na sua integralidade.

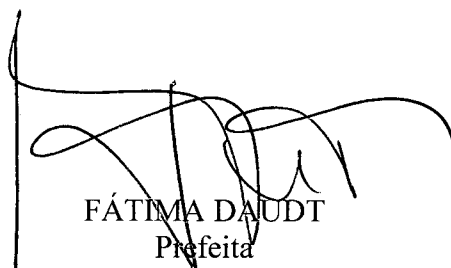
DISPOSIÇÕES FINAIS

Reitera-se que o objeto deste **VETO TOTAL** diz respeito, indiscutivelmente, ao desenvolvimento de melhor e mais qualificada gestão do administrador, dentro do planejamento prévio das ações governamentais a serem executadas, de maneira concreta, objetiva e eficientemente, com a maior transparência possível, inclusive como princípio básico e norteador da própria Lei de Responsabilidade Fiscal e das cogentes peças orçamentárias antecedentemente aprovadas, desta forma, em obediência aos princípios constitucionais norteadores da administração pública.

Em virtude das razões expendidas o Projeto de Lei em questão não pode receber a nossa aquiescência formal, embora nobre a pretensão dos legisladores.

Por estas razões, Senhor Presidente, é que fui levada a vetar, o Projeto de Lei nº 132/2017, com base no art. 44, § 1º, da Lei Orgânica Municipal, razões as quais submeto à apreciação dos Senhores Membros dessa Augusta Câmara de Vereadores.

Atenciosamente,



FÁTIMA DAUDT
Prefeita