



06 JUN. 2016

Of. nº 10/409 – SEMAD/DGD/KD

Novo Hamburgo, 27 de maio de 2016.

Assunto: ENCAMINHA MENSAGEM DE VETO – PROJETO DE LEI N.º 61/2016 – SERVIÇOS PÚBLICOS E PESSOAL – VÍCIO DE ORIGEM. INCONSTITUCIONALIDADE.

Senhor Presidente:

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar, por inconstitucionalidade, o Projeto de Lei nº 61/2016, que *abona a falta dos profissionais de educação do Município no dia 8 de março de 2016 por conta de movimento paredista*, apresentado pelo Vereador Enio Brizola que integra esta Casa Legislativa.

As diretrizes que norteiam a Administração Pública apontam no sentido da implementação de um modelo inspirado por princípios constitucionais e vocacionado ao exercício da cidadania e do desenvolvimento sustentável do Município.

Com relação ao mérito do projeto, tecemos algumas ponderações sobre o tema.

Cumpramos observar que, na estrutura federativa brasileira, os Estados-membros e os Municípios não dispõem de autonomia ilimitada para organizarem-se. Somente o Poder Constituinte originário (da Nação) apresenta esta característica. Sendo assim, por simetria, impõe-se a observância pelos entes federados inferiores (Estados-membros e Municípios) dos princípios e regras gerais de organização adotados pela União.

Segundo a doutrina de Raul Machado Horta:

Câmara Municipal de Novo Hamburgo



PROTOCOLO GERAL 0006989
Data: 06/06/2016 Horário: 16:46
Administrativo -

“A precedência lógico-jurídica do constituinte federal na organização originária da Federação, torna a Constituição Federal a sede de normas centrais, que vão conferir homogeneidade aos ordenamentos parciais constitutivos do



Estado Federal, seja no plano constitucional, no domínio das Constituições Estaduais, seja na área subordinada da legislação ordinária” (em “Poder Constituinte do Estado-Membro”, publicado em RDP 88/5).

Conforme o mesmo autor, essas normas centrais são constituídas de princípios constitucionais, princípios estabelecidos e regras de pré-organização.

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.

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.

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

Como se pode ver do inteiro teor do projeto em exame, analisando pelo prisma da sua constitucionalidade, depreende-se que a matéria não é de competência do Legislativo, eis que dispõe acerca de serviços públicos e pessoal.

Assim, 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 nos Municípios em razão do Princípio da Simetria. Senão vejamos:



Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo
Estado do Rio Grande do Sul
Secretaria Municipal de Administração – SEMAD
NOVO HAMBURGO – CAPITAL NACIONAL DO CALÇADO

“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;

(...)” (g.n.)

Também a Lei Orgânica do Município estabelece que a disposição administrativa do Município compete ao Prefeito, ao dispor, no art. 59, inciso VI, que:

“Art. 59 - Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

VI - **dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal**, na forma da lei;

(...)

X - planejar e promover a execução dos **serviços públicos municipais**;

(...)”

Dito isso, parece que o ato normativo impugnado, de fato, viola o princípio da separação dos Poderes (art. 10 da Constituição Estadual). Com efeito, imiscuiu-se o Poder Legislativo em matéria tipicamente administrativa, da competência exclusiva do Poder Executivo, nos termos do art. 82, VII, da Constituição Estadual.

Acerca da matéria, ensina a doutrina do Mestre Hely Lopes Meireles:



“O processo legislativo, ou seja, a sucessão ordenada de atos para a formação das normas enumeradas na Constituição da República (art. 59), possui contornos uniformes para todas as entidades estatais - União, Estados-membros, Municípios e Distrito Federal (arts. 61 a 69) - cabendo às Constituições dos Estados e às Leis orgânicas dos Municípios estabelecer, dentre as espécies normativas previstas, quais as adotadas pela entidade estatal.

Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da administração pública municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais.

Nesses projetos o prefeito poderá solicitar urgência, para aprovação no prazo estabelecido na lei orgânica do Município, como poderá retirá-los da Câmara antes de sua aprovação final, ou encaminhar modificações das disposições do projeto original, restabelecendo, neste caso, o prazo inicial.

Se o projeto já estiver aprovado só lhe restará vetá-lo e enviar outro à consideração da Câmara.

Se a Câmara, desatendendo à privatividade do Executivo para esses projetos, votar e aprovar lei sobre tais matérias, caberá ao Prefeito vetá-las, por inconstitucionais.

Sancionadas e promulgadas que sejam, nem por isso se nos afigura que convesçam do vício inicial, porque o Executivo não pode renunciar prerrogativas institucionais, inerentes às



suas funções, como não pode delegá-las ou aquiescer em que o Legislativo as exerça.” (g.n)

Ainda, o escólio de Hely Lopes Meirelles:

“A atribuição típica e predominante da Câmara é a 'normativa', isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito.

Eis aí a distinção marcante entre missão 'normativa' da Câmara e a função 'executiva' do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.

(...) A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º).

Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do



Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.

(...) Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em 'ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental'." (em "Direito Municipal Brasileiro", Malheiros, 1993, págs. 438/439).

Medidas administrativas apenas podem ser indicadas pelo Legislativo ao Executivo *adjuvandi causa*, ou seja, tão-somente a título de colaboração.

Em comentário ao art. 84, VI, da Constituição Federal, com conteúdo semelhante ao do art. 82, VII, da Constituição Estadual, que trata da competência privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a organização e o funcionamento da administração pública, Ives Gandra Martins assim se pronuncia:

"Na competência principal está a de dispor sobre a organização e funcionamento da Administração Pública Federal.

A organização é o pré-requisito para o funcionamento - ou o bom funcionamento - da Administração Federal.

Para cuidar de ambos, outorgou o constituinte, quanto às leis, competência privativa para dar início ao processo legislativo, e reiterou o seu direito de dispor sobre os dois fundamentos da Administração Pública. A lei decorrente de sua iniciativa servir-lhe-á de limite para o exercício de suas atribuições" (em



Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo
Estado do Rio Grande do Sul
Secretaria Municipal de Administração – SEMAD
NOVO HAMBURGO – CAPITAL NACIONAL DO CALÇADO

“Comentários à Constituição do Brasil”, v. 4, t. II, Saraiva, 1991, pág. 287).

João Jampaulo Júnior, por sua vez, 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” (Op. cit., v. 4, t. I, pág. 387).



No mesmo sentido, José Afonso da Silva refere que a iniciativa de legislação do Governo justifica-se por ser ele *"o único apto a cumprir a formulação política e a redação técnica dos projetos de leis, cujos fins são intimamente conexos com a atividade administrativa"* (em "Princípios do Processo de Formação das Leis no Direito Constitucional", RT, 1964, p. 116).

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 tratar-se de matéria afeta ao Poder Executivo.

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

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.

É inconstitucional a lei de iniciativa do Poder Legislativo que prescreve normas sobre criação, estruturação, atribuições, organização e funcionamento da Administração Municipal em matéria de implantação e enquadramento dos projetos populares de habitação, inclusive com a criação de departamento de engenharia. Ingerência indevida do Legislativo na esfera de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, com violação dos arts. 10 e 82, VII, da Constituição Estadual. É inconstitucional a lei de iniciativa do Poder Legislativo que cria programa de incentivo às edificações industriais. Fere os arts. 60, II, letras 'a' e 'b', 61, I, da Constituição Estadual a lei em tela, posto que determinou que o Município, de forma gratuita, forneça mão-de-obra para as edificações industriais, quer através de servidores municipais, quer mediante contratação de serviço de terceiros. Ação julgada procedente."



Ainda, fere aos seguintes dispositivos da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul:

“Art. 5º São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

...

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

...

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

A iniciativa para o processo legislativo – transposta, no caso em exame, ao Prefeito Municipal, como já se disse, por força do art. 8º da Constituição Estadual – é condição de validade do próprio processo legislativo, do que resulta, uma vez não observada, a ocorrência de **inconstitucionalidade formal**.

Como bem assevera Hely Lopes Meirelles:

“Lei de iniciativa exclusiva do prefeito é aquela em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nesta categoria estão as que disponham sobre matéria financeira; criem cargos, funções e empregos; fixem ou aumentem vencimentos ou vantagens de servidores, ou disponham sobre o seu regime funcional; criem ou aumentem despesas, ou reduzam a receita municipal ...” (em “Direito Municipal Brasileiro”, Malheiros Editores, 6ª ed., p. 541).



Verifica-se na jurisprudência oriunda do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, acerca da inconstitucionalidade por vício de origem:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.949, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2011, DO MUNICÍPIO DE VIAMÃO, QUE INSTITUI CURSO PRÉ-VESTIBULAR GRATUITO. **VÍCIO DE ORIGEM. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO. AUMENTO DE DESPESA. VÍCIO MATERIAL. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. OFENSA AOS ARTS. 5º, 8º, 10, 60, II, "D", 82, VII, 149, I, II E III, E 154, I, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL.** A Lei nº 3.949/2011, do Município de Viamão, ao **criar atribuições às Secretarias** de Educação e de Assistência Social, bem como ao estabelecer que o Curso Pré-Vestibular gratuito funcionará nos prédios escolares da rede pública municipal, durante a semana no período noturno e aos sábados durante o dia, **imiscuiu-se na organização e funcionamento da Administração.** O que inquina de inconstitucionalidade a norma é exatamente o **vício de iniciativa**, considerando que a competência legislativa para regular tal matéria é do Chefe do Executivo. Há, pois, ingerência do Poder Legislativo em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo Municipal, violando o princípio constitucional da independência e harmonia dos Poderes, em ofensa ao disposto nos artigos 5º, 8º, 10, 60, II, "d", e 82, VII, da Constituição Estadual. Para dar atendimento ao estabelecido na Lei Municipal nº 3.949/2011, haverá aumento de despesas, sem a devida previsão orçamentária, o que afronta os arts. 149, I, II e III, e 154, I, da Carta Estadual, incorrendo em inconstitucionalidade material. **AÇÃO DIRETA DE**



INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.
UNÂNIME.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70052729571,
Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco
José Moesch, Julgado em 13/05/2013)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 5.796, DE 12 DE MAIO DE 2011, DO MUNICÍPIO DE PELOTAS, QUE INSERIU PARÁGRAFO ÚNICO NO ART. 34 DA LEI MUNICIPAL Nº 4.652/2001, DISCIPLINANDO A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS FUNERÁRIOS À COMUNIDADE CARENTE. VÍCIO DE ORIGEM. INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. OFENSA AOS ARTS. 5º, 8º, 10, 60, II, "D", E 82, III E VII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. É inconstitucional a Lei nº 5.796/2011, do Município de Pelotas, por vício de iniciativa, considerando que a competência para regular matéria relativa à prestação de serviços funerários é do Chefe do Executivo. Há ingerência do Poder Legislativo em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo Municipal, violando o princípio constitucional da independência e harmonia dos Poderes, em ofensa ao disposto nos artigos 5º, 8º, 10, 60, II, "d", e 82, III e VII, da Constituição Estadual. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70043304740,
Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco
José Moesch, Julgado em 24/10/2011)



LEI MUNICIPAL. REGRAMENTO DE SERVIÇO PÚBLICO. ACRÉSCIMO DE DESPESAS. INICIATIVA LEGISLATIVA. VÍCIO DE ORIGEM. ARTIGOS 60, II, "D", E 82, VII DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. Apresenta-se como Inconstitucional a lei municipal, oriunda de Iniciativa legislativa que, a pretexto de dispor sobre saúde pública, termina por regradar a prestação de serviço público, a par de implicar evidente acréscimo de despesas, restando atingidos os princípios postos em os artigos 60, II, "d", 61, I, e 82, VII, ambos da Constituição Estadual.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70010714269, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 21/03/2005)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 1.690, DE 29 DE ABRIL DE 2011, DO MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA VELHA, QUE **INSTITUI O PROGRAMA "TRABALHANDO COM SAÚDE"**. VIOLAÇÃO À LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. NÃO-CONHECIMENTO. **VÍCIO DE ORIGEM. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO. AUMENTO DE DESPESA. VÍCIO MATERIAL. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. OFENSA AOS ARTS. 5º, 8º, 10, 60, II, "D", 82, VII, 149, I, II E III, E 154, I, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL.** Não merece conhecimento o presente pedido no ponto em que sustenta haver violação, pela norma impugnada, da Lei Orgânica do Município de Estância Velha, já que impertinente, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, a análise de eventual antinomia entre a lei apontada como viciada e outras normas infraconstitucionais. Na



hipótese, ter-se-ia situação de ilegalidade, não de inconstitucionalidade, sendo inviável o controle abstrato. A Lei nº 1.690/2011, do Município de Estância Velha, **ao determinar** que deverá ser ministrada ginástica laboral em todos os órgãos públicos, no Executivo e Legislativo, por professores de Educação Física, concursados ou estagiários, **estabeleceu atribuições ao Poder Executivo, imiscuindo-se na organização e funcionamento da Administração. O que inquina de inconstitucionalidade a norma é exatamente o vício de iniciativa, considerando que a competência legislativa para regular tal matéria é do Chefe do Executivo. Há, pois, ingerência do Poder Legislativo em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo Municipal, violando o princípio constitucional da independência e harmonia dos Poderes, em ofensa ao disposto nos artigos 5º, 8º, 10, 60, II, "d", e 82, VII, da Constituição Estadual. Para dar atendimento ao estabelecido na Lei Municipal nº 1.690/2011, haverá aumento de despesas, sem a devida previsão orçamentária, o que afronta os arts. 149, I, II e III, e 154, I, da Carta Estadual, incorrendo em inconstitucionalidade material. REJEITA PRELIMINAR DE ANTINOMIA COM A LEI ORGÂNICA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA EM PARTE E JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.**

(Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70043304476, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em 19/12/2011)

Especificamente sobre o tema ora em comento, o Tribunal de Justiça RS proferiu o seguinte entendimento:



Ementa: SERVIDORES MUNICIPAIS. GREVE. ANISTIA. DESCABIMENTO. **O CONTEUDO DA NORMA CONFIGURA UMA ANISTIA AOS SERVIDORES QUE SE ENVOLVERAM NO MOVIMENTO SALARIAL REIVINDICATORIO (GREVE). A LEI PADECE, FORMALMENTE, DO VICIO DA INCONSTITUCIONALIDADE, PORQUANTO O LEGISLATIVO MUNICIPAL INVADIU A ESFERA DE COMPETENCIA EXCLUSIVA DO EXECUTIVO.** (RESUMO). (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 590049359, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Lio Cezar Schmitt, Julgado em 03/06/1991)

O Supremo Tribunal Federal, nos autos da ADI 13, entendeu pela inconstitucionalidade de lei estadual de origem parlamentar que abonava falta de servidores grevistas. A matéria proposta por parlamentar invade a reserva exclusiva de iniciativa do chefe do poder Executivo, por violar o princípio da separação dos poderes. (ADIs 864 e 546).

Finalmente, é justificado o Veto TOTAL, visto que a “iniciativa de leis está intimamente ligada ao princípio da independência entre os Poderes, tanto que a violação daquele atinge necessariamente a violação deste”. É reiterada a manifestação de nossos tribunais a respeito (TJ/RS, TJ/RJ e outros). Esse entendimento também possui o STF, qual seja: “... à iniciativa é tão importante que nem mesmo a sanção convalida o defeito de iniciativa de um PL (Representação nº 890-GB, RTJ, 60:626)”. Ou seja: sanção “não supre o defeito de iniciativa”. Projeto é nulo “*ab initio*”, no dizer de Pontes de Miranda.

Por estas razões, Senhor Presidente, é que fui levado a **vetar integralmente**, os dispositivos referentes ao Projeto de Lei n.º 61/2016, com base no



Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo
Estado do Rio Grande do Sul
Secretaria Municipal de Administração – SEMAD
NOVO HAMBURGO – CAPITAL NACIONAL DO CALÇADO

art. 44, § 1º, da Lei Orgânica Municipal¹, razões as quais submeto à apreciação dos Senhores Membros dessa Augusta Câmara de Vereadores.

Atenciosamente,

LUIS LAUERMANN
Prefeito

Exmo. Senhor
ANTONIO LUCAS
Presidente da Câmara de Vereadores
NOVO HAMBURGO – RS

1 “§1º Se o Prefeito considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á, total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, os motivos do veto ao Presidente da Câmara”. (g.n.)