



Of. nº 10/681 – SEMAD/DGD/NA

Novo Hamburgo, 07 de agosto de 2017.

Assunto: ENCaminha Mensagem de Veto ao Projeto de Lei 43/2017.

Senhora Presidente,
Senhores Vereadores,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar, por inconstitucionalidade, o Projeto de Lei nº 43/2017, que *dispõe sobre o envio de relatório, pelo Poder Executivo à Câmara Municipal, anteriormente à inauguração e entrega de obras públicas, e dá outras providências*, apresentado pelos Vereadores Issur Koch e Serjão Hanich que integram esta Casa Legislativa, conforme as razões em anexo.

Subscrevemos o presente, reafirmando nossos protestos de consideração e respeito.

Atenciosamente,

FÁTIMA DASDT
Prefeita

Exma. Senhora
PATRÍCIA BECK
Presidente da Câmara de Vereadores
E ilustres integrantes do Poder Legislativo de
NOVO HAMBURGO – RS

CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO
PROTOCOLO
DOC Nº 0001917
08 AGO. 2017

Aline



RAZÕES DE VETO

Em que pese a louvável iniciativa do Projeto em pauta, resolvo pelo voto total ao referido Projeto de Lei, em razão desse sofrer de vício de iniciativa, violar o Princípio da Separação dos Poderes, ofender o Princípio Federativo, adentrar no funcionamento da Administração, sendo, portanto, inconstitucional, assim como contrário a Lei Orgânica do Município, pelas razões a seguir expostas:

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

1.1 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.

Cumpre 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:

“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.

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 inquia 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** 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.

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, bem como ocasiona despesa para o executivo.

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:

“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 compete ao Prefeito, ao dispor, no art. 59, inciso X, que:

Art. 59 – Compete privativamente ao Prefeito:

...

VI – dispor sobre a organização e funcionamento da Administração Municipal, na forma da lei;

...

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 a 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 constitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado¹. (grifei).

Desse modo, é latente o vício de origem do Projeto de Lei em apreciação, uma vez que a matéria nele contida é de competência exclusiva do Poder Executivo. O Município, por meio de seu gestor, goza de total competência para organizar e implantar mecanismos que propiciem o

¹ 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.



efetivo atendimento em toda a atividade administrativa, até mesmo porque, qualquer que seja a ação, culmina em obrigações e, consequentemente, aumento de despesas, como é o caso.

Portanto, a proposição do Projeto de Lei em exame se revela inconstitucional, por apresentar vício de validade formal quanto à deflagração do processo legislativo, pois invade a iniciativa de lei exclusiva da Chefe do Poder Executivo Municipal.

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 pétreas, 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 Judiciário². (grifei).

Sobre o tema cabe transcrever trecho da obra de José Afonso da Silva:

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

2 Direito Municipal Brasileiro, São Paulo: Malheiros, 2006, 15ª Ed., pp. 708, 712, atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva.



de haver consciente colaboração e controle recíproco que, aliás, integra o mecanismo, para evitar distorções e desmandos. **A desarmonia, porém, se dá sempre que se acrescem atribuições, faculdades e prerrogativas de um em detrimento de outro³.** (grifei)

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 tornaria 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 constitucionalidade 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 constitucionalidade. Insubstância da Súmula n. 5/STF. Doutrina. Precedentes. (ADI 2.867, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 3-12-03, DJ de 9-2-07). **No mesmo sentido:** ADI 2.113, Rel. Min. Cármem 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. (grifei).

1.2 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.

³ Silva, José Afonso da. Comentário Contextual à Constituição. 4ª edição. São Paulo: Editores Malheiros, 2007, pág. 45.



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, abaixo transcrito:

Art. 82. Compete ao Governador, privativamente:

...

VII – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração 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 convalesçam 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 exerce." (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 municípios, 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 “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”.

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, inúmeras vezes, ao julgar ações diretas de constitucionalidade 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 RJTJRGs 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.”

Por derradeiro, verifica-se a jurisprudência oriunda do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, acerca da constitucionalidade por vício de origem:

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE CACHOEIRAS DE MACACU - LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR, OBRIGANDO A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA A ENVIAR TODOS OS EDITAIS DE PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS NO PRAZO DE SETENTA E DUAS HORAS ANTES DA REALIZAÇÃO DO CERTAME - VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO - INVASÃO DA INICIATIVA EXCLUSIVA DO



CHEFE DO EXECUTIVO, ÚNICO LEGITIMADO A INICIAR PROJETO DE LEI SOBRE MATÉRIA AFETA AO FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - AFRONTA AOS ARTIGOS 7º E 145, III e VI, a DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 2.021/14 DO MUNICÍPIO DE CACHOEIRAS DE MACACU REPRESENTAÇÃO PROCEDENTE.

(TJ-RJ – ADI: 00347296220148190000 RJ 0034729-62.2014.8.19.0000, Relator: DES. CAETANO ERNESTO DA FONSECA COSTA, Data de Julgamento: 31/08/2015, OE – SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 09/09/2015 13:44).

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

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.

A iniciativa para o processo legislativo – transposta, no caso em exame, ao Prefeito, 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.

Com relação a proposição de leis oriundas do parlamento que interferem em atos de administração, o Tribunal de Justiça do RS assim já se posicionou:

LEI MUNICIPAL. EMENDA ADITIVA A PROJETO DE LEI DE ORIGEM NO PODER EXECUTIVO. INTERFERÊNCIA DO PODER LEGISLATIVO EM ATOS TÍPICOS DE ADMINISTRAÇÃO. SUA INCONSTITUCIONALIDADE FRENTE A CARTA ESTADUAL, POR OFENSA AS DISPOSIÇÕES DOS ARTIGOS 5., 8., 10 E 82, II E VII. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ACOLHIDA POR MAIORIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 591048715, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Sérgio Pilla da Silva, Julgado em 09/12/1991).



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ALIENAÇÃO DE PRÓPRIO MUNICIPAL. INICIATIVA PRIVATIVA DO EXECUTIVO QUE E O GESTOR DO PATRIMONIO PÚBLICO. E INCONSTITUCIONAL A NORMA MUNICIPAL QUE DOA PATRIMONIO PÚBLICO A ENTIDADE PARTICULAR COM MANIFESTA OPOSIÇÃO DO EXECUTIVO ADIN ACOLHIDA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 596110379, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Décio Antônio Erpen, Julgado em 23/12/1996).

Logo, inviável prosperar o projeto proposto.

II. 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 antecendentemente aprovadas, desta forma, em obediência aos princípios constitucionais norteadores da administração pública.

Por estas razões, Senhora Presidente, é que fui levado a **vetar integralmente**, os dispositivos referentes ao Projeto de Lei n.º 43/2017, com base no art. 44, § 1º, da Lei Orgânica Municipal⁴, razões as quais submeto à apreciação dos Senhores Membros dessa Augusta Câmara de Vereadores.

Atenciosamente,

FÁTIMA DAUDT
Prefeita

CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO
PROTOCOLO
0001917
08 AGO. 2017



⁴ “§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 voto ao Presidente da Câmara”. (g.n.)