



Of. nº 10/516– SEMAD/DGD/JE

Novo Hamburgo, 14 de maio de 2018.

Exmo. Senhor

**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 136/2017.**

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 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 TÍPICAMENTE 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.

Cumprе 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.

DOC Nº 1248 17/05/2018 13:22

17 MAIO 2018

JOÃO



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 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 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.

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:*

*(...)*

*III – iniciar a processo legislativo na forma e nos casos previstos nesta lei;*

*...*

*V – vetar projetos de lei, total ou parcialmente;*

*...*

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

*...*

*XXII – administrar os bens e as rendas municipais, promover o lançamento, a fiscalização e a arrecadação de tributos;*

*(...)”*

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 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)*

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 efetivo atendimento em toda a atividade administrativa, até mesmo porque, qualquer que seja a ação, culmina em obrigações e, conseqüentemente, 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 pétrea, que é adotada por todos os Estados Democráticos de Direito. Neste caso, qualquer violação que o atinja deve ser tida por inconstitucional.

Cumprе 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.).*

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 ente 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 ente eles há 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 outro. (Silva, José Afonso da, Comentário Contextual à Constituição. 4ª edição. São Paulo: Editores Malheiros, 2007, pág. 45.)*

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 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. 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. 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. (g.n.)***



Logo, o Projeto não permite sua guarida.

## 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.*

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:*

...

*III – iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;*

...

*VI – vetar, total ou parcialmente, projetos de lei aprovados pela Assembleia Legislativa;*

*VII – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual;*

...

Fere ainda, 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.

Além disso, 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.”*

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 incommunicáveis, 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 providões 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 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 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 Grande do Sul, acerca da inconstitucionalidade por vício de origem:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. NOVO HAMBURGO. LEI MUNICIPAL, DE INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES, QUE FIXA A OBRIGAÇÃO, DIRECIONADA À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL, DE MANUTENÇÃO DE LISTAGEM DOS PACIENTES JÁ INSCRITOS NO SISTEMA DE ADMINISTRAÇÃO GERAL DOS HOSPITAIS, EM CASO DE TROCA OU ALTERAÇÃO DO SISTEMA. ATIVIDADE ÍNSITA À ORGANIZAÇÃO E AO FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. MATÉRIA CUJA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA PERTENCE À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. VIOLAÇÃO, POR TABELA, DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PRECEDENTES DESTES ÓRGÃO ESPECIAL.** O diploma normativo impugnado, oriundo de projeto legislativo de iniciativa da Câmara Municipal de Vereadores de Novo Hamburgo, fixa a obrigação, direcionada à Administração Pública Municipal, de manutenção de listagem dos pacientes já inscritos no Sistema de Administração Geral dos Hospitais - AGHOS, em caso de troca ou atualização do sistema (artigo 1º), atividade que se caracteriza como ínsita à organização e ao funcionamento da administração municipal. Diante dessa circunstância, com base nos artigos 82, VII, e 10 da CERS/89, a Lei Municipal impugnada apresenta vício formal de iniciativa - porque esta era privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal -, ferindo, por tabela, o princípio constitucional da separação dos poderes. **PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70071547244, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Catarina Rita Krieger Martins, Julgado em 20/03/2017)





**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: Arminio 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)

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



## II. 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 ressalvado, sempre, o cotejo com os critérios de conveniência e oportunidade.

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 matéria é complexa, demanda despesa orçamentária para confecção dos boletos que refogem o plano orçamentário municipal.

Ademais, o nosso sistema financeiro bancário, não está apto para receber a espécie de documento sugerido pelo Projeto de Lei. **É inviável na prática.**

Além disso, o Projeto de Lei em tela propõe prazo de 60 (sessenta) dias para o Poder Executivo regulamentar a Lei.

O entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a matéria é o seguinte:

*“É inconstitucional qualquer tentativa do Poder Legislativo de definir previamente conteúdos ou estabelecer prazos para que o Poder Executivo, em relação às matérias afetas a sua iniciativa, apresente proposições legislativas, mesmo em sede da Constituição estadual, porquanto ofende, na seara administrativa, a garantia de gestão superior dada ao chefe daquele Poder. Os dispositivos do ADCT da Constituição gaucha, ora questionados, exorbitam da autorização constitucional de auto-organização, interferindo indevidamente na necessária independência e na harmonia entre os Poderes, criando, globalmente, na forma nominada pelo autor, verdadeiro plano de governo, tolhendo o campo de discricionariedade e as prerrogativas próprias do chefe do Poder Executivo, em ofensa aos arts. 2º e 84, II, da Carta Magna.” (ADI 179, rel. min. Dias Toffoli, julgamento em 19-2-2014, Plenário, DJE de 28-3-2014.)*

*“Observe-se, ainda, que, algumas vezes, rebarbativamente (art. 84, IV), determinadas leis conferem ao Executivo autorização para a expedição de regulamento tendo em vista sua fiel execução; essa autorização apenas não será rebarbativa se, mais do que autorização, impuser ao Executivo o dever de regulamentar. No caso, no entanto, o preceito legal marca prazo para que o Executivo exerça função regulamentar de sua atribuição, o que ocorre amiúde, mas não deixa de afrontar o princípio da interdependência e harmonia entre os poderes. A determinação de prazo para que o Chefe do Executivo exerça função que lhe incumbe originariamente, sem que expressiva de dever de regulamentar, tenho-a por inconstitucional”. (ADI 3.394/AM, rel. min. Eros Grau – Plenário STF)*

Logo, inviável prosperar o projeto proposto.



### III. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Sob o prisma da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Direito Financeiro, a proposição não merece guarida no arcabouço legal municipal.

Cabe expor o teor do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

*Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:*

*I – demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;*

*II – estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.*

*§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.*

*§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.*

*§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:*

*I – às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;*

*II – ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.*

Como se não bastasse, a inconstitucionalidade do Projeto resta caracterizada ainda no fato de que, ao atribuir competência ao Executivo, estabelece a necessidade de disponibilizar verbas orçamentárias para a sua implementação, com cristalina ofensa ao art. 63, inciso I, da mesma Carta Federal, que preconiza:

*“Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:*

*I – nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º;”*

Para corroborar com o juízo explanado, trazemos à colação jurisprudência do E. TJ/SP, que reconheceu inconstitucional lei que cria atribuição ao Executivo:



*LEI MUNICIPAL QUE, DEMAIS IMPÕE INDEVIDO AUMENTO DE DESPESA PÚBLICA SEM A INDICAÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS, PRÓPRIOS PARA ATENDER AOS NOVOS ENCARGOS (CE, ART 25). COMPROMETENDO A ATUAÇÃO DO EXECUTIVO NA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO – ARTIGO 176, INCISO I, DA REFERIDA CONSTITUIÇÃO, QUE VEDA O INÍCIO DE PROGRAMAS, PROJETOS E ATIVIDADES NÃO INCLUÍDOS NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (ADIN 142.519-0/5-00, rel. Des. Mohamed Amaro, 15.8.2007).*

Desta forma, inviável o presente projeto de lei.

#### IV. DISPOSIÇÕES FINAIS


Analizada sob o ponto de vista de sua execução prática, a proposta não detém condições de viabilização, considerando, por um lado, que os estabelecimentos bancários e os caixas eletrônicos ainda não estão, em sua generalidade, aptos à leitura de documentos confeccionados no referido sistema e, por outro lado, a dificuldade de emissão de documentos dessa natureza, que contêm tabelas e dados relativos ao imposto, na forma pretendida.

Em assim sendo, embora reconhecendo o seu evidente mérito, 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, e, tendo em vista, também, a indisponibilidade dos equipamentos necessários para confecção dos carnês de IPTU, em braile.

Por estas razões, Senhor Presidente, é que fui levada a **vetar integralmente**, os dispositivos referentes ao Projeto de Lei nº 136/2017, 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,



FATIMA DAUDT  
Prefeita