



VETO Nº 06/2019 AO PROJETO DE LEI Nº 05/2019

Ilmo. Senhor:

Josimar Ferreira Cavalcanti.

Presidente da Mesa Diretora Câmara de Vereadores Paudalho.

Cumpre-nos comunicar-lhe que, na forma do disposto do artigo 50, § 1º, da Lei Orgânica do Município, **VETEI INTERALMENTE**, o Projeto de Lei nº 05/2019, originário dessa Casa de Leis, que **Institui o “Programa Maria da Penha vai à Escola” na Rede de Ensino Pública Municipal e na Rede Privada do Município do Paudalho.**

RAZÕES E JUSTIFICATIVA DO VETO

Senhor Presidente,

Acusamos o recebimento do **Projeto de Lei Nº 05/2019**, de autoria do **Gabinete do Vereador Lucio Flavio Phaelante da Câmara**, apresentado e aprovado em duas discussões e votações na 22ª Reunião Ordinária do 5º Período Legislativo realizada no dia 26 de Junho de 2019 e na 1ª Reunião Ordinária do 6º Período Legislativo realizada no dia 17 de Julho de 2019, sendo aprovada a redação final pela Comissão de Constituição e Justiça e Redação na 2ª Reunião Ordinária do 6º Período Legislativo realizada no dia 24 de Julho de 2019.

O referido Projeto de Lei incube como dito anteriormente, ao Poder Executivo Municipal de **Instituir o “Programa Maria da Penha vai à Escola” na Rede de Ensino Pública Municipal e na Rede Privada do Município do Paudalho.**

Na análise do Projeto de Lei Nº 05/2019, conclui-se que a lei é formalmente inconstitucional, pois, trata-se de organização do sistema de educação do Município de Paudalho. A mesma possui vício de iniciativa, devido à proposta de lei ter sido apresentada por parlamentar, em tempo, o conteúdo aborda atribuições de órgãos da administração pública, sendo este de iniciativa privativa do Poder Executivo Municipal. Por fim, ainda existe a inconstitucionalidade material, em razão de violação ao princípio da separação dos poderes conforme a Lei Orgânica Municipal em seu artigo 2º.

A Secretaria De Educação Municipal em parecer opinativo (Doc. 01), conclui e entende que a temática que versa o Projeto de Lei é amplamente trabalhada nas Escolas com ações efetivas da Secretaria de Assistência Social, segundo os ditames a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) e da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), e elenca ainda que o devido processo Legal não foi respeitado junto ao Conselho de Educação

Cabe salientar, que o Projeto de Lei foi elaborado com iniciativa do Poder Legislativo, o que não poderia ocorrer, **VISTO QUE A MATÉRIA LEGISLADA É DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PREFEITO MUNICIPAL**, criando despesas sem previsão orçamentária ao Poder Executivo Municipal.



Em sendo assim, o Poder Legislativo, por iniciativa de parlamentar, ao legislar acerca de serviços públicos, opõe óbice à organização administrativa dos órgãos da administração pública municipal, uma vez que desconsiderou o disposto no artigo 11, inciso XIII, e artigo 46 da Lei Orgânica do Município.

Com efeito, na estrutura federativa brasileira, Estados e Municípios não dispõem de autonomia ilimitada para se organizarem. Impõe-se a eles, por simetria, dentro da legalidade, que se observem os princípios e regras gerais de pré-organização definidas na Constituição Estadual ou Lei Orgânica Municipal (parâmetro de constitucionalidade imediato para os Municípios) e na Constituição Federal (parâmetro de constitucionalidade imediato para os Estados).

Analisando-se cuidadosamente e por extremo excesso de cautela, **o referido Projeto de Lei cuida-se, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo**, não podendo, a Câmara de Vereadores, deflagrar projetos que visem a dispor sobre essa matéria, sob pena de, por usurpação, eivar de inconstitucionalidade o texto legal decorrente.

Esse o entendimento de Hely Lopes Meirelles:

*A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda, para que não se desfigure nem se amplie o projeto original; só o autor pode oferecer modificações substanciais, através de mensagem aditiva. No mais, sujeita-se a tramitação regimental em situação idêntica a dos outros projetos, advertindo-se, porém, que **a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto.***

Nesse sentido, sobreleva-se como sendo regra de observância obrigatória pelos Estados e Municípios em suas leis fundamentais (Constituição Federal e Lei Orgânica do Município, respectivamente) àquelas relativas ao processo legislativo, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada.

O E. STF, inclusive, possui jurisprudência consolidada a este respeito, senão vejamos:

*“(...) A Constituição do Brasil, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno --- artigo 25, caput ---, impõe a obrigatória observância de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo, **O LEGISLADOR ESTADUAL NÃO PODE USURPAR A INICIATIVA LEGISLATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. DISPONDO SOBRE AS MATÉRIAS RESERVADAS A ESSA INICIATIVA PRIVATIVA.** (...)” (STF, ADI 1.594-RN, Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, 04-06-2008, v.u., DJe 22-08-2008)*



A Lei Orgânica do Município de Paudalho-PE, em simetria ao que dispõe a Constituição do Estado de Pernambuco e a Constituição Federal de 1988, dispõe em seu art. 46, as matérias cuja competência legislativa é privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, a saber:

- I. **CRIAÇÃO DE CARGOS, FUNÇÕES OU EMPREGOS PÚBLICOS NA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA DO PODER EXECUTIVO:**
- II. **SERVIDORES PÚBLICOS DO PODER EXECUTIVO, SEU REGIME JURÍDICO E PROVIMENTO DE CARGOS:**
- III. criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da Administração Pública Municipal.
- IV. matéria orçamentárias, subvencionais, pensionais, as que importem em abertura de créditos suplementares, especiais e extraordinários, e as de natureza financeira.

EM SENDO ASSIM, QUALQUER INGERÊNCIA DO PODER LEGISLATIVO SOBRE TAL MATÉRIA CONTAMINARÁ O ATO NORMATIVO DE NULIDADE, POR VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

Vejamos as atuais lições de Hely Lopes Meirelles (1993, p. 438/439):

"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).

(...) 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."



No que concerne ao Projeto de Lei sob exame, tem-se que a norma se mostra inconstitucional por dispor sobre matéria cuja competência legislativa é conferida, de forma privativa, ao Chefe do Poder Executivo local. Referida inconstitucionalidade repousa no vício de iniciativa do Projeto de Lei, por interferir na estrutura, organização e funcionamento da Administração Pública do Município.

DESSA FORMA, PORTANTO, TORNA-SE INVIÁVEL QUE SEJA SANCIONADO PELO PODER EXECUTIVO, VISTO QUE DEIXA DE OBSERVAR A LEGISLAÇÃO VIGENTE, BEM COMO FERE PRINCÍPIOS IMPORTANTES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

Nesse contexto, importante colacionar o art. 30 da Constituição Federal de 1988:

Art. 30. Compete aos Municípios:

- I – legislar sobre assuntos de interesse local;
- II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III – instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV – criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;
- VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)
- VII – prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IX – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

A norma ora atacada, dispondo sobre o funcionalismo municipal, mais precisamente instituindo gastos com capacitação e contratação de profissionais de educação, interferiu diretamente no âmbito da Administração Pública Municipal, manifestando-se clara ingerência entre os Poderes.

É sabido que órgãos Julgadores tem proclamado a inconstitucionalidade de leis municipais, de iniciativa do Legislativo, regrando situações similares a do presente caso, a saber:



CONSTITUCIONAL - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL Nº 2.273/2017-PMM - ESTATUTO DE DEFESA, CONTROLE E PROTEÇÃO DOS ANIMAIS NO MUNICÍPIO DE MACAPÁ - LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR - VICIO DE INICIATIVA - VIOLAÇÃO A PRECEITOS CONSTITUCIONAIS - CRIAÇÃO DE DESPESAS SEM INDICAÇÃO DA FONTE DE CUSTEIO - ILEGALIDADE - INCONSTITUCIONALIDADE - PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 1) Ex vi' do que dispõem o art. 61, § 1º, inc. II, alínea 'a', da Constituição Federal, e o art. 104, parágrafo único, inc. II, da Constituição Estadual, e tendo em vista o que preconiza o princípio da simetria, a lei municipal que cria cargos do poder executivo é de iniciativa privativa do prefeito do município; 2) A Lei nº 2.273/2017-PMM, embora não determine expressamente, a criação de órgãos e cargos públicos, sugere que deve ser criado um órgão municipal responsável pelo desenvolvimento das ações de que trata o art. 1º, caput, dessa Lei, e que será ligado à Secretaria Municipal de Saúde, cabendo-lhe, dentre outras atribuições, desenvolver campanhas e programas de informação e orientação, com respaldo legal e técnico para maior conscientização da população, esterelização cirúrgica, registro, identificação e guarda de animais; 3) Padece também de ilegalidade, por violação da legislação orçamentária e de responsabilidade fiscal, a lei que cria despesa sem indicação da fonte de custeio; 4) Pedido procedente.

(TJ-AP - ADI: 00001750920188030000 AP, Relator: Desembargador MANOEL BRITO, Data de Julgamento: 28/11/2018, Tribunal).

Nesse ínterim, entende-se que o dispositivo impugnado contém vício insanável de inconstitucionalidade, tendo em vista o flagrante desrespeito o princípio estrutural básico do Estado Democrático Brasileiro, qual seja o da separação dos poderes, pois, foi violada a iniciativa reservada do Poder Executivo, havendo a Câmara de Vereadores extrapolado de suas atribuições, já que, sem dúvida, invadiu a competência exclusiva do Prefeito Municipal para a iniciativa de leis que tratem da criação de despesa sem orçamento para tal e do regime jurídico de seus servidores.

Importante realçar, ainda, que mesmo que se considerasse o texto legal atacado como lei meramente autorizativa – o que evidentemente não é a análise dos seus dispositivos deixa evidente que houve limitação indevida, pelo Poder Legislativo, ao espectro de atuação do Poder Executivo com relação às atribuições da Administração e sua organização, determinando condutas e fixando limitações ao agir de órgãos do Poder Executivo.

Além disso, cumpre referir que o Projeto de Lei ora impugnado cria despesa não prevista na Lei de diretrizes orçamentárias ou no orçamento anual do Município de Paudalho.



Prefeitura do
PAUDALHO

Senão vejamos, o Poder Legislativo não pode criar despesa ao Poder Executivo, entendimento do Egrégio Tribunal de Justiça:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AMPLIAÇÃO DO PERÍODO DA LICENÇA-PATERNIDADE. LEI MUNICIPAL. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AUMENTO DE DESPESAS. VÍCIOS FORMAL E MATERIAL. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA SIMETRIA E DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. É inconstitucional a Lei Municipal de autoria do Poder Legislativo do município que amplia o período da licença-paternidade dos servidores, determinando condutas administrativas próprias do Executivo e criando despesas sem previsão orçamentária. Violação aos princípios da simetria e da harmonia e independência dos Poderes do Estado. Precedentes deste Tribunal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70065375305, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: André Luiz Planella Villarinho, Julgado em 26/03/2018)

De todo resta cristalina a inconstitucionalidade do Projeto de Lei Municipal, impondo-se assim o seu veto.

Diante do exposto, com fundamento nos já citados dispositivos legais e com amparo nos artigos 46 da Lei Orgânica do Município, o Poder Executivo **VETA O PROJETO DE LEI Nº 05/2019.**

Sendo o que se apresenta para o momento, aproveitamos o ensejo para reiterar-lhe votos de estima e consideração.

Atenciosamente,

Gabinete do Prefeito, aos 08 dias do mês de Agosto de 2019.


Marcelo Fuchs Campos Gouveia
Prefeito Municipal