



Prefeitura Municipal de Marco
Estado do Ceará

Veto TOTAL ao “Projeto de Lei PLL nº 006/2024, de 03 de abril de 2024”

Senhor Presidente da Câmara de Vereadores,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do art. 60, caput, e § 1º, da Lei Orgânica do Município de Marco, decidi VETAR, por inconstitucionalidade, **totalmente** o “**Projeto de Lei PLL nº 006/2024, de 03 de abril de 2024**”, que “*Dispõe sobre a política pública municipal para garantia, proteção e ampliação dos direitos das pessoas com transtorno do espectro autista (tea), e dá outras providências*”.

Ouvida, a Procuradoria-Geral do Município opinou pelo veto integral da referida lei pelas seguintes situações. Vejamos:

Razões do veto

Em que pese a louvável iniciativa do vereador autor do Projeto em pauta, que *Dispõe sobre a política pública municipal para garantia, proteção e ampliação dos direitos das pessoas com transtorno do espectro autista (TEA), e dá outras providências*, temos que, analisando detidamente a propositura em questão, verificamos padecer de **inconstitucionalidade**, de sorte que, resolvo pelo **VETO** ao referido Projeto de Lei, em razão desse sofrer de alguns dispositivos **vício de iniciativa, violar o Princípio da Separação dos Poderes e ofender o Princípio Federativo, sendo, portanto, inconstitucional, assim como contrário a Lei Orgânica do Município e ao interesse público**, pelas razões a seguir expostas:

DO VÍCIO DE INICIATIVA – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES, OFENSA AO PRINCÍPIO FEDERATIVO

Ao analisar o Projeto de Lei em comento, observo, de imediato, a sua inconstitucionalidade e a não adequação à Lei Orgânica Municipal, por vício formal de iniciativa.

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.



Prefeitura Municipal de Marco
Estado do Ceará

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.

Dessa forma, há vício de iniciativa no Projeto de Lei em análise, pois diz respeito à organização e funcionamento da administração municipal, mais especificamente a sua estruturação, a qual é de competência do Chefe do Poder Executivo, acarretando em ações que obrigam este Poder a se estruturar administrativamente, quando anseia impor obrigações e criação de despesas, o que apenas por lei de iniciativa do Poder Executivo poderia ocorrer, até mesmo pela ausência na propositura em análise, da indicação da fonte de custeio para as despesas para suportar o novo programa, impedindo a exequibilidade da norma.

Nesse sentido, por expressa previsão da Lei Orgânica do Município, compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa dos projetos de leis que estruturam e criem obrigações aos órgãos da Administração Pública. Assim, dispõe a Lei Orgânica em seu art. 55:

Art. 55 - Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponha sobre:

I - criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica;

II - fixação dos aumentos de remuneração dos servidores;

III - regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria dos servidores;

IV - organização administrativa, matéria tributária e orçamentária, serviços e pessoal da administração;

V - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal. (grifamos)

Da análise do artigo acima mencionado constata-se facilmente que compete privativamente a Chefe do Poder Executivo Municipal a **iniciativa** de leis que disponham sobre a estruturação e funcionamento dos 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.** (grifei).

A matéria em questão, se insere no rol do que se convencionou chamar de “Reserva da Administração”. Sobre o princípio constitucional da reserva de administração é pertinente a citação de trecho do seguinte acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal:



Prefeitura Municipal de Marco
Estado do Ceará

“O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais”. (STF – Tribunal Pleno. ADI-MC nº 2.364/AL. DJ. de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Também como já mencionado, de se ressaltar que a propositura cuidou de medidas cujas diretrizes invadem a esfera de competência para legislar sobre matérias de natureza eminentemente administrativa, como deixou assente o Desembargador Arantes Theodoro na oportunidade do julgamento da ADI nº 2001751-32.2016.8.26.0000: **“a criação, alteração ou extinção de serviço, programa ou atividade e tudo o que nisso está envolvido”**, como no caso presente. 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.

Ora, ao editar lei que dispõe sobre a obrigatoriedade para a Administração Municipal, afeta ao Executivo e é certo dizer que o Legislativo interferiu na gestão administrativa do Município, dando azo ao reconhecimento da inconstitucionalidade da norma.

Neste sentido confira-se, a propósito, jurisprudência do C. Órgão Especial do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 6.246/2015, do Município de Ourinhos, que dispõe sobre a criação de cadastro de interessados em vagas em creches e pré-escolas municipais. Iniciativa parlamentar. Inconstitucionalidade reconhecida, já que cabe privativamente ao Executivo a iniciativa de lei que verse sobre a gestão da administração municipal, o que compreende a criação, alteração ou extinção de serviço, programa ou atividade e tudo o que nisso está envolvido. Violação dos artigos 5º e 47 incisos II, XI, XIV e XIX item “a” da Constituição estadual. Ação procedente. (ADI 2001751-32.2016.8.26.0000, j. em 06/04/2016, Rel. Arantes Theodoro).”;

E ainda:

“Ao executivo haverá de caber sempre o exercício de atos que impliquem no gerir as atividades municipais. Terá, também, evidentemente, a iniciativa das leis que lhe propiciem a boa execução dos trabalhos que lhe são atribuídos. Quando a Câmara Municipal, o órgão meramente legislativo, pretende intervir na forma pela qual se dará esse gerenciamento, está a usurpar funções que são de incumbência do Prefeito” (Adin. n. 53.583-0, Rel. Dês. Fonseca Tavares; Adin n. 43.987, Rel. Dês. Oetter Guedes; Adin n. 38.977, Rel. Dês. Franciulli Netto; Adin n. 41.091, Rel. Dês. Paulo Shintate).



Prefeitura Municipal de Marco
Estado do Ceará

DIREITO CONSTITUCIONAL - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL - CRIAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO E OBRIGAÇÕES CORRELATAS – SEPARAÇÃO DE PODERES - VÍCIO DE INICIATIVA - EXISTÊNCIA - INCONSTITUCIONALIDADE VERIFICADA - É inconstitucional a Lei Municipal de Bastos 2.276, de 8 de novembro de 2010, que dispõe sobre a implantação do que "autorizou" o Executivo Municipal a implantar o "Projeto Mais Verde", por meio da Secretaria Municipal de Agricultura, Meio Ambiente e Abastecimento, criando-lhe várias obrigações, porque traduz ingerência na competência exclusiva do Chefe do Executivo pelo Poder Legislativo, pois ao Prefeito cabe organizar e executar todos os atos de administração municipal, notadamente os serviços públicos - Ademais, cria despesa sem indicação de fonte de receita - Violação dos arts. 50, 25, 47, II e CIV, e 144 da Constituição Estadual - Ação procedente. (Relator(a): Xavier de Aquino; Comarca: São Paulo; Órgão julgador: Órgão Especial; Data do julgamento: 16/11/2011; Data de registro: 01/12/2011)

E também da Suprema Corte de Justiça, donde se extrai:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.169 SP V O T O. O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Peço vênia, Senhora Presidente, para acompanhar a divergência, eis que também entendo que a matéria veiculada na Lei paulista nº 10.877/2001 qualifica-se como tema sujeito à reserva de administração, o que basta para legitimar a declaração de inconstitucionalidade ora pretendida pelo Senhor Governador do Estado. Ainda que o legislador disponha do poder de conformação da atividade administrativa, permitindo-se-lhe, nessa condição, estipular cláusulas gerais e fixar normas impessoais destinadas a reger e a condicionar o próprio comportamento da Administração Pública, não pode, o Parlamento, em agindo “ultra vires”, exorbitar dos limites que definem o exercício de sua prerrogativa institucional. Na realidade, o Legislativo não pode insinuar-se, muito menos interferir, ainda mais por iniciativa parlamentar, em domínio que se refira à própria organização administrativa do Poder Executivo, pois, nessa matéria, a prerrogativa de fazer instaurar o processo de formação das leis, quando tal se fizer necessário, competirá, exclusivamente, por efeito de expressa determinação constitucional, ao Chefe do Poder Executivo: “RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES. O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...). Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação 'ultra vires' do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.” (ADI 2.364-MC/AL, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

É por isso que o magistério da doutrina adverte, na lição de J. J. GOMES CANOTILHO (“Direito Constitucional”, p. 810/811, 5ª ed., 1991, Almedina, Coimbra), que a reserva de administração constitui limite material à intervenção normativa do Poder Legislativo, pois, enquanto princípio fundado na separação orgânica e na especialização funcional das instituições do Estado, caracteriza-se pela



Prefeitura Municipal de Marco
Estado do Ceará

identificação, no sistema constitucional, de um “núcleo funcional (...) reservado à administração contra as ingerências do parlamento”, por envolver matérias, que, diretamente atribuídas à instância executiva de poder, revelam-se insuscetíveis de deliberações concretas por parte do Legislativo.

Como se sabe, e tal como adverte a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, “A usurpação da prerrogativa de iniciar o processo legislativo qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da lei que dele resulte” (RTJ 181/555 RTJ 138/722 RTJ 152/341 RTJ 158/60, v.g.) - ADI 3169 / SP, voto do Ministro Celso de Mello, j. em 11.12.2014

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 dos dispositivos ora vetados.

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. O Poder Legislativo ao adentrar na competência do Chefe do Executivo afronta não só o dispositivo já elencado, como também, um dos basilares princípios constitucionais que fundamenta o Estado Democrático de Direito, qual seja, o **Princípio da Separação dos Poderes** que está encartado no art. 2º da CRFB/1988.

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 2 . (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



Prefeitura Municipal de Marco
Estado do Ceará

de Lei em apreço que cria obrigações a Administração Municipal, bem como gera despesa. Destaco que nem mesmo a promulgação e sanção do Projeto em seu todo, 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. *Insustentabilidade 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. (grifei).*

Sob outro enfoque, não se pode obrigar a instituição de política pública municipal pelo Poder Legislativo, o que nitidamente invade a esfera de competência outorgada à União e aos Municípios para definir regra aos servidores públicos e a própria Administração, o que configura ofensa ao Princípio Federativo, contido nos arts. 1º e 18 da Constituição Federal.

Assim, os vícios até aqui apontados, por si, já fulminam a propositura em tela.

DA CONTRARIEDADE À LEI ORGÂNICA – INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL – E AO INTERESSE PÚBLICO

Em um segundo momento, passo a discorrer acerca da contrariedade à Lei Orgânica do Município de Marco, bem como ao interesse público.

Destaco que a Administração Municipal conta ainda com várias demandas e projetos preexistentes para dar cumprimento efetivo ao referido Projeto de Lei, tudo isso as expensas do Município.

Ademais, o conteúdo do Projeto de Lei sob exame não traz a indicação, nem mesmo de forma genérica, dos recursos disponíveis que irão suprir as despesas que o Município terá para colocá-lo em prática, contrariando, deste modo, o art. 147, I, da Lei Orgânica do Município de Marco, que assim dispõe:

Art. 147 - São vedados:
I - o início de programa ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;



Prefeitura Municipal de Marco
Estado do Ceará

Vale lembrar que a violação da Lei Orgânica, Carta Política local, por lei ordinária municipal, revela ilegalidade, diante da hierarquia legislativa das normas.

Portanto, verifico que o objeto do Projeto de Lei, ora vetado, não pode simplesmente determinar uma obrigação para a Administração e tampouco a criação de uma despesa, porquanto resultará em nítido impacto orçamentário ao erário caso venha a ser implementado.

Essas, Senhor Presidente, são as razões que me levaram a vetar o “Projeto de Lei PLL nº 006/2024, de 03 de abril de 2024”, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros da Câmara de Vereadores.

Município de Marco, aos 07 de maio de 2024.

ROGER NEVES AGUIAR
Prefeito Municipal