



PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS
GABINETE DA PREFEITA

Ofício nº 242/2020

Exmo. Sr.

José Sizenando

Presidente da Câmara Municipal

Pelotas - RS

Sr. Presidente,

Projeto de Lei n.º 5676/2020 - Of. Leg. n.º 0281/2020.

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do parágrafo 1º do artigo 86 da Lei Orgânica Municipal, decidi opor **VETO INTEGRAL** ao Projeto de Lei supracitado, cuja ementa dispõe, *in verbis*: “*Autoriza o poder executivo a garantir as vagas escolares da rede municipal de educação de 2021 aos alunos que os pais optarem por não levarem seus filhos às escolas em decorrência da pandemia do Covid-19 e dá outras providências.*”

01 - Do Projeto de Lei Impugnado.

O Projeto de Lei, ora impugnado, pretende autorizar o Poder Executivo a garantir as vagas escolares da rede municipal de educação de 2021 aos alunos cujos pais optarem por não levar à escola, em decorrência da pandemia do Covid-19.

É evidente e elogiável a iniciativa dos vereadores autores do Projeto ao pretender legislar sobre tal assunto. Entretanto, ao fazê-lo, adentra em seara própria e intransferível da exclusiva alçada do Executivo, conforme se observa, desde os arts. 1º e 2º do Projeto de Lei ora impugnado, os quais peço vênha para transcrever:

“Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a garantir as vagas escolares da rede municipal de educação de 2021 aos alunos que os pais optarem por não levarem seus filhos às escolas em decorrência da Pandemia do COVID-19.

Art. 2º O Poder Executivo fica autorizado a realizar todas as medidas necessárias à garantia de segurança sanitária e proteção da vida da comunidade escolar para o seu perfeito retorno no próximo ano letivo.”

Nesse sentido, desde logo, independentemente da discussão de mérito do Projeto, percebe-se haver um vício de iniciativa no dispositivo legal acima colacionado, uma vez que, dispõe acerca do modo de funcionamento e estruturação da administração municipal, bem como, de planejamento e execução de serviços públicos, sendo tal matéria, sabidamente, de iniciativa privativa da Chefe do Poder Executivo Municipal. Sendo que, eventual sanção da norma por este Poder, não deteria o condão de convalidar o vício, ora detectado.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS
GABINETE DA PREFEITA

02 - Da Independência e Harmonia entre os Poderes.

Cabe destacar que, dentre os princípios constitucionais, um dos que vêm apresentando constante previsão nas Constituições Republicanas é o da Independência e Harmonia dos Poderes constituídos, sendo estabelecido no art. 2º da atual Constituição Federal.

Do princípio supracitado, deflui a base da sistemática de distribuição do feixe competências dos entes federativos, previstos na Carta Magna, bem como a iniciativa legislativa reservada expressamente ao Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º), a qual, por simetria, foi reproduzida nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais, sendo que a ofensa a esse sistema determina a nulidade do ato legislativo, por vício de inconstitucionalidade.

Conforme vem se manifestando a doutrina, a função legislativa da Câmara de Vereadores é, notadamente, típica e ampla, todavia não pode adentrar no âmbito das matérias que foram reservadas expressa e privativamente à iniciativa do Chefe do Poder Executivo, sob pena de ferir o sistema de harmonia e independência entre os Poderes, conforme lição de José Afonso da Silva, a qual se passa a transcrever:

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 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 acrescentam atribuições, faculdades e prerrogativas de um em detrimento de outro.

Nesse sentido, vejamos o que dispõe a Constituição Federal e Estadual, bem como a Lei Orgânica Municipal acerca do assunto, respectivamente:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

[...]

II - disponham sobre:

[...]

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

[...]

II - disponham sobre:

[...]

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

Art. 82. Compete ao Governador, privativamente:

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS
GABINETE DA PREFEITA

Art. 62 Compete privativamente ao Prefeito:

[...]

XIII - planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais;

Assim, percebe-se que por simetria à Constituição Federal e Estadual e em atenção à disposição expressa contida na Lei Orgânica Municipal, compete privativamente a Chefe do Executivo Municipal a iniciativa de Projetos de Lei que versem acerca do planejamento e execução dos serviços públicos, bem como, do funcionamento, organização e estrutura administrativa.

Nesse mesmo sentido, já se manifestou o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, nos autos da ADIN 70068979624, ajuizada em face de Lei Municipal que dispunha acerca da organização e funcionamento das escolas municipais de Pelotas. Vejamos:

“Ementa: ADIN. LEI MUNICIPAL QUE VERSA SOBRE ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, E QUE CRIA DESPESAS. VÍCIO DE INICIATIVA. É inconstitucional, por vício de iniciativa, a lei municipal de Pelotas que criou o “boletim eletrônico” (ferramenta eletrônica a ser adotada pelas escolas municipais, e acessada por pais e alunos para consulta de dados, notas e informações). **Tal lei, oriunda de projeto de lei de iniciativa do legislativo, interfere na estrutura e organização da administração municipal**, e ainda cria despesa, matérias de iniciativa privativa do Executivo. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME.(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70068979624, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em: 01-08-2016). Assunto: DIREITO PÚBLICO. ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO. DESPESA. CRIAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. INICIATIVA. RESERVADA. PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE ORIGEM. CONFIGURAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. ACOLHIMENTO. DECLARAÇÃO. TM. Referência legislativa: LM-6325 DE 2016 (PELOTAS) CE-5 CE-8 CE-10 CE-60 INC-II LET-D CE-82 INC-III. Jurisprudência: ADI 70041514670.” (ADIN 70068979624 – TJ/RS)

Portanto, a fim de manter a harmonia do ordenamento jurídico municipal, **faz-se imprescindível que o PL em comento, seja objeto de Veto Integral, a ser oposto por esta chefe do Executivo Municipal.**

03 - Da Inconstitucionalidade Formal e Material.

O Projeto de Lei, conforme já expusemos, viola o princípio da separação e harmonia entre os Poderes trazido no art. 10 da Constituição Estadual, bem como, invade competência privativa da prefeita, ao dispor sobre a estrutura e organização da administração municipal, bem como, acerca do planejamento e execução dos serviços públicos municipais, violando o disposto no art. 61, inciso II, alínea “b” da Constituição Federal e art. 62, inciso XIII da Lei Orgânica Municipal.

Cumprе salientar, que por simetria, os dispositivos supracitados aplicam-se expressamente aos Municípios, conforme disposto no artigo 8º da Constituição Estadual, *verbis*:

“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”.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS
GABINETE DA PREFEITA

Ainda nesse sentido, João Jampaulo Júnior, especifica e elenca as matérias que competem aos Prefeitos:

"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).

Dessa forma, há vício de iniciativa no Projeto de Lei em comento, pois interfere na organização e funcionamento da administração municipal, bem como, no planejamento e execução dos serviços públicos, invadindo a competência material da Chefe do Poder Executivo. Nesse aspecto, cumpre recordar o ensinamento do renomado 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.

Ademais, importa salientar, que mesmo que o PL em tela fosse objeto de sanção por esta chefe do executivo municipal, tal ato não possuiria o condão de convalidar o vício de inconstitucionalidade, ora detectado, conforme entendimento já firmado pelo Supremo Tribunal Federal acerca do assunto. Vejamos:

"O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de positivação formal do Direito, gerado pela usurpação do poder sujeito à cláusula de reversa, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade jurídica do ato legislativo eventualmente editado. Dentro desse contexto - em que se ressalta a imperatividade da vontade subordinante do poder constituinte -, nem mesmo a aquiescência do Chefe do Executivo mediante sanção ao projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical." [AD1 1197, rel. min. Celso de Mello, P, j. 18-5 2017, DJE 114 de 31-5-2017.]

Assim, imperioso reconhecer a existência de vício de inconstitucionalidade, com inequívoca afronta ao disposto no art. 60, inc. II, alínea "d)" da Constituição Federal; Art. 8º, *caput*, da Constituição Estadual e art. 62, inc. XIII. Portanto, é de rigor que não se permita que o PL em comento venha à lume no ordenamento jurídico municipal.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS
GABINETE DA PREFEITA

05 - Da Conclusão.

Diante do exposto, em razão de padecer de vício de **inconstitucionalidade** formal e material, bem como, para evitar o desequilíbrio e a quebra **da harmonia** do sistema normativo local, decido Vetar Integralmente o Projeto de Lei em comento.

Pelotas, 13 de outubro de 2020.

Paula Schild Mascarenhas
Prefeita