



PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DA PREFEITA

OFÍCIO Nº 257/2021/DAO/SMG

A Sua Excelência o Senhor
Cristiano Silva
Presidente da Câmara Municipal
Pelotas – RS

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Na oportunidade em que o cumprimento, apresento **VETO INTEGRAL** ao Projeto de Lei n.º 5.970/2021 (Of. Leg. n.º 0345/2021), cuja ementa dispõe, *in verbis*: “Institui o Estatuto da Desburocratização no Município de Pelotas e dá outras providências”.

01 – Do Projeto de Lei.

Muito embora se reconheça a relevância da proposta, fato é que padece de inconstitucionalidade formal nos termos a seguir narrados. Com efeito, como cediço, o Município está adstrito ao princípio da legalidade. Por derradeiro, o Projeto de Lei n.º 5970/2021 não apresenta condições de ser sancionado, em decorrência do quanto supramencionado.

Nesse sentido, desde logo, independentemente da discussão de mérito do Projeto, percebe-se haver um vício de iniciativa ao adentrar na esfera organizacional da Administração e invadir competência que não lhe é afeta dispendo acerca do funcionamento da administração pública local.

02 – 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 sistemática de distribuição de competências dos entes federativos, 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 Silva¹, 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 acrescem atribuições, faculdades e prerrogativas de um em detrimento de outro”.

03 – Inconstitucionalidade Formal e Material.

De plano, é importante referir que a inconstitucionalidade pode ser de ordem formal ou material, de acordo com o que refere o Ministro Gilmar Ferreira Mendes², cuja citação doutrinária segue:

“Costuma-se proceder à distinção entre inconstitucionalidade material e formal, tendo em vista a origem do defeito que macula o ato questionado. Os vícios formais afetam o ato normativo singularmente considerado, independentemente de seu conteúdo, referindo-se, fundamentalmente, aos pressupostos e procedimentos relativos à sua formação. Os vícios materiais dizem respeito ao próprio conteúdo do ato, originando-se de um conflito com princípios estabelecidos na Constituição”.

¹ Silva, José Afonso da. Comentário Contextual à Constituição. 4ª edição. São Paulo: Editores Malheiros, 2007, pág. 45.

² Controle de Constitucionalidade: aspectos jurídicos e políticos. Saraiva. São Paulo, 1990, p. 28



Com relação à inconstitucionalidade material, a mesma caracteriza-se quando o conteúdo de um ato jurídico é contrário à Constituição, ou invade esfera de competência que não lhe é própria, de acordo com o que ocorre no presente caso.

Com relação à forma, cabe ressaltar que o STF – Supremo Tribunal Federal, firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Lei Maior, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo.

A Constituição do Estado do Rio Grande Sul estabelece o rol de iniciativas e competências privativas do Governador do Estado, as quais se pede vênua para transcrever:

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

II – disponham sobre:

a. - criação e aumento da remuneração de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica;

b. - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, e reforma ou transferência de militares para a inatividade;

d. - criação, estruturação e atribuição das Secretarias e órgãos da administração pública.

Art. 82 Compete ao Governador, privativamente:

VII – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual”.

Por simetria, o regramento supracitado aplica-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”.

Ao examinar a questão da iniciativa acerca dos projetos de lei, o doutrinador Hely Lopes Meirelles³, em lição basilar, assim se manifesta:

“Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições 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”.

Ainda, não se pode olvidar a contrariedade à Constituição Estadual e à Lei Orgânica do Município de Pelotas, que assim dispõe:

“Art. 62. Compete privativamente ao Prefeito:
II – prover os cargos, empregos e funções do Poder Executivo na forma da lei;
IV – dispor sobre a estruturação, atribuição e funcionamento dos órgãos da administração municipal”.

Nesse sentido, João Jampaulo Júnior⁴, 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”.

Com efeito, não se permite, assim, interpretação ampliativa dos supracitados dispositivos constitucionais, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente a servidores e órgãos do Poder Executivo.

04 – Especificamente sobre o Projeto de Lei.

No caso em tela, o projeto de lei prevê em seu art.1º o estabelecimento de normas sobre processo administrativo para simplificação de atos administrativos no curso da prestação do serviço público. Encontra-se em vigor a Lei Federal nº 13.726, de 08 de outubro de 2018, ou Lei da Desburocratização, que “racionaliza atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e institui o Selo de Desburocratização e Simplificação”.

Como sua própria ementa revela, a Lei Federal, desde a sua entrada em vigor, já se aplica aos Municípios, que podem estabelecer normas específicas para sua aplicação em âmbito local. Assim, entende-se que o Município pode regulamentar a Lei Federal por meio de Decreto editado pelo Chefe do Poder Executivo.

4 O Processo Legislativo Municipal”. Editora de Direito. 1997, pág. 77.



Não há, todavia, óbice jurídico à veiculação da matéria por lei ordinária. A decisão quanto a este aspecto compete ao gestor público. Também se encontra em vigor a Lei Federal nº 13.460, de 26 de junho de 2017, também denominada “Lei de Defesa do Usuário do Serviço Público” ou “Código de Defesa do Usuário do Serviço Público”, que “dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública”.

Da mesma forma, esta Lei Federal se aplica aos Municípios, conforme disposto em seu artigo 1º, §1º. Ademais, nesse diploma legal, já é possível encontrar a preocupação com a desburocratização da Administração nas relações com os usuários dos serviços públicos.

O artigo 5º da Lei de Defesa do Usuário do Serviço Público prevê:

a) autenticação de documentos pelo próprio agente público, à vista dos originais apresentados pelo usuário, vedada a exigência de reconhecimento de firma, salvo em caso de dúvida de autenticidade (inciso IX);

b) eliminação de formalidades e de exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco envolvido (inciso XI);

c) aplicação de soluções tecnológicas que visem simplificar processos e procedimentos de atendimento ao usuário e propiciar melhores condições para o compartilhamento das informações (inciso XIII);

d) utilização de linguagem simples e compreensível, evitando o uso de siglas, jargões e estrangeirismos (inciso XIV); e

e) vedação da exigência de nova prova sobre fato já comprovado em documentação válida apresentada (inciso XV).

Salienta-se que não há iniciativa privativa do Prefeito para apresentação de projetos de lei que versem sobre serviços públicos. Contudo, não pode o Poder Legislativo dispor sobre matéria relacionada à organização, gestão administrativa, cujo exercício e controle cabe ao Chefe do Poder Executivo.

O artigo 2º do projeto em análise trata da obediência a diversos princípios que regem a atuação da Administração Pública. O seu artigo 3º trata sobre a forma dos “atos do processo administrativo”, nos mesmos termos do artigo 22 da Lei Federal nº 9.784/99. Não parece haver obrigação imposta ao Executivo, mas



regulamentação de ato a ser praticado pelo particular.

Já o artigo 4º reproduz em grande parte o artigo 3º da Lei Federal nº 13.726/2018. O artigo 5º prevê direitos dos usuários, sendo que o §1º impõe obrigação à Administração e o §2º regulamenta esta obrigação.

A Lei Federal nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), em seu art. 8º, estipula o “dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas”, sendo que “os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).”

O projeto de lei do Legislativo impõe ao Executivo a disponibilização de requerimento no sítio eletrônico aos usuários. Essa imposição pelo Legislativo, que vai além do disposto na legislação federal, parece violar a separação dos poderes, ao criar obrigação a órgãos do Poder Executivo.

O artigo 6º possui vício de inconstitucionalidade, ao impor obrigação às Secretarias Municipais, usurpando competência privativa do Chefe do Executivo para dispor sobre atribuição das secretarias da Administração Pública Municipal.

Ora, data máxima vênia, não cabe ao Poder Legislativo determinar como a Administração Pública irá procedimentalizar seu sítio eletrônico, tampouco se pode exigir que o Poder Executivo, por meio de suas secretarias, crie grupos setoriais de trabalho ou comissões para atender o que trata a proposta, sob pena de invadir as atribuições típicas da Administração Pública Municipal, em flagrante inconstitucionalidade pela inobservância do princípio da separação de poderes.

Salienta-se que, ao contrário do que visa a proposta, o art. 5º da Lei Federal nº 13.726/2018, cria uma faculdade para os entes federados criarem grupos. Sendo assim, os dispositivos mencionados da proposta objeto desta Mensagem, trata-se de hipóteses de iniciativa reservada ao Prefeito Municipal, não podendo a Câmara de Vereadores tomar a iniciativa e dispor sobre essa matéria, sob pena de, em caso de usurpação da iniciativa, eivar de inconstitucionalidade o texto legal daí decorrente, como ocorreu na espécie.

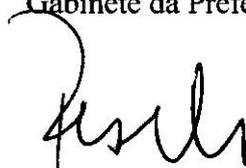


Portanto, resta evidente que a iniciativa do Legislativo, nesse caso, invadiu a esfera da gestão administrativa que cabe ao Poder Executivo, deixando de observar o princípio da independência entre os poderes consagrado no art. 2º da Constituição Federal, de 1988, maculando a Proposta de inconstitucionalidade em razão do vício de iniciativa, e ilegitimidade por impor, claramente, obrigações ao Poder Executivo Municipal.

05 – Da Conclusão.

Diante do exposto, em razão de padecer de vício de inconstitucionalidade material e formal, decidi **VETAR INTEGRALMENTE** o Projeto de Lei ora em exame, com fundamento nas razões supracitadas, de forma a evitar o desequilíbrio e a quebra da harmonia no Ordenamento Jurídico.

Gabinete da Prefeita de Pelotas, 1º de setembro de 2021



Paula Schild Mascarenhas

Prefeita