



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

OFÍCIO Nº 339/2021/DAO

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

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Na oportunidade em que o cumprimento apresento **VETO PARCIAL** ao Projeto de Lei nº 6.586/2021, cuja ementa transcrevo, in verbis: “Autoriza o Poder Executivo a instituir a Patrulha Rural na estrutura da Guarda Municipal e da outras providências”.

01 – Dos Dispositivos Legais Impugnados.

O Projeto de Lei em comento, autoriza o Poder Executivo a instituir a Patrulha Rural na estrutura da Guarda Municipal, bem como dispõe sobre as diretrizes e determina obrigações para a instituição de tal serviço. Saliente-se que é evidente e elogiável a iniciativa do vereador autor do Projeto em análise, ao pretender estabelecer políticas públicas municipais no intuito de conferir maior segurança à população residente na zona rural do município.

Ademais, há de se destacar, que tal patrulhamento já é, habitualmente, desenvolvido pela Guarda Municipal, desde fevereiro de 2017, quando ocorreu o lançamento oficial do programa de Patrulha Rural do município. Contudo, entende-se pertinente e necessário que tal programa seja, devidamente, instituído mediante Lei Municipal, conforme iniciativa parlamentar, ora proposta.

Entretanto, observa-se do art. 2º, inciso V e art. 4º, *caput* do respectivo Projeto, que o legislador ao pretender elencar as diretrizes do serviço, traz atribuição diversa daquelas conferidas à Guarda Municipal, bem como, ao criar obrigações atinentes ao modo de funcionamento e operação das patrulhas rurais, incorre em inconstitucionalidade formal e adentra em seara própria e intransferível da exclusiva alçada do Executivo, conforme se observa dos dispositivos impugnados, que peço vênias para transcrever:

Art. 2º

.....

V – realizar policiamento preventivo, promovendo bloqueios nas estradas rurais tidas como rotas de passagem usadas por delinquentes para a fuga de veículos furtados, tráfico de animais silvestres, de droga, de armas e outros crimes.

.....



Art. 4º O Poder Executivo disporá sobre a obrigatoriedade da implantação de um posto policial fixo, com presença permanente de policiamento, em todos os distritos de Pelotas com população superior a três mil habitantes, assegurando a presença periódica da Patrulha Rural naqueles distritos rurais com população inferior a três mil habitantes, no âmbito da cidade de Pelotas.

Nesse sentido, desde logo, independentemente da discussão do mérito da matéria, percebe-se haver vício de inconstitucionalidade formal nos dispositivos acima colacionados, uma vez que, dispõem acerca de novas atribuições à Guarda Municipal, bem como determinam o modo de funcionamento e de operação do serviço público, sendo tais matérias, sabidamente, de iniciativa privativa da Chefe do Poder Executivo Municipal.

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;

Art. 62 Compete privativamente ao Prefeito:

IV - dispor sobre a estruturação, atribuição e funcionamento dos órgãos da administração municipal;

[...]

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, entende o Supremo Tribunal Federal sobre o assunto.
Veja-se:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PERANTE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA LOCAL. LEI MUNICIPAL N. 11.993/2010. INICIATIVA PARLAMENTAR. DISPÕE SOBRE A INSTITUIÇÃO DE SERVIÇO DE ODONTOLOGIA NAS ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL. IMPOSIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES PARA AGENTES E ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONSONÂNCIA COM O ENTENDIMENTO DESTA CORTE. ANÁLISE DA INCONSTITUCIONALIDADE DA LEGISLAÇÃO LOCAL. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA N. 280 DO STF. RECURSO EXTRAORDINÁRIO DESPROVIDO. (RE 704450 MG – 14/05/2014)

[...]

Registra-se, de início, que padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, lei municipal que, resultante de iniciativa parlamentar, imponha políticas de prestação de serviços públicos para órgãos da Administração Pública. (grifo nosso).

[...]

A imposição de novos deveres e atribuições aos agentes e órgãos administrativos municipais consiste em ato de gestão administrativa, que é matéria de iniciativa privativa do Prefeito. (grifo nosso).

Assim, a Lei impugnada violou os limites de iniciativa do Poder Legislativo, afrontando, desta forma, o princípio da separação dos poderes."

Portanto, embora trate-se de projeto de lei de cunho autorizativo, verifica-se de seu art. 2º, inciso V, o transbordo da competência legislativa, ao criar nova atribuição à Guarda Municipal, bem como, ao determinar, em seu art. 4º, *caput*, o modo e a forma de funcionamento do serviço de patrulhamento rural, em inobservância ao princípio da separação e harmonia entre os poderes, uma vez que adentra em atribuição precípua do Poder Executivo.

03 – Da Inconstitucionalidade Formal por Vício de Iniciativa

A inconstitucionalidade formal verifica-se quando há algum vício no processo de formação das normas jurídicas. Vale dizer, é o vício decorrente do desrespeito de alguma norma constitucional que estabeleça o modo de elaboração das normas jurídicas.

Dessa forma, os dispositivos legais, ora vetados, ao violarem o princípio da separação e harmonia entre os Poderes, conforme demonstrado alhures, invadem competência privativa da prefeitura, ao dispor/criar novas atribuições a cargos públicos, bem como, ao determinar o modo e a forma de funcionamento de serviços públicos municipais, em violação ao disposto nas Constituições Federal e Estadual, bem como na Lei Orgânica Municipal.

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 nos dispositivos legais em comento, pois interferem na organização e funcionamento da administração pública municipal, invadindo a competência material da Chefe do Poder Executivo, acarretando em ações que obrigam este Poder a efetivar medidas que importem em alteração da estrutura e funcionamento de serviços



públicos municipais para adequar-se aos parâmetros estabelecidos pelo legislador. 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 reside 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.

Assim, imperioso reconhecer a existência de vício de inconstitucionalidade nos dispositivos, ora impugnados, com inequívoca afronta ao disposto no art. 61, §1º, inciso II, alínea “b)” da Constituição Federal; Art. 60, inciso II, alínea “d)” da Constituição Estadual e art. 62, incisos IV e XIII da Lei Orgânica do Município. Portanto, é de rigor que não se permita que o art. 4º, caput, §§ 1º e 2º do PL em comento venha a lume no ordenamento jurídico municipal.

04 – Da Conclusão.

Diante do exposto, em razão de padecer de vício de inconstitucionalidade formal, bem como, a fim de evitar o desequilíbrio e a quebra da harmonia do sistema normativo local, decido **Vetar Parcialmente** o Projeto de Lei em tela, a fim de que seu art. 2º, inciso V e art. 4º, *caput*, não venham a lume no ordenamento jurídico municipal.

Pelotas, 5 de outubro de 2021.


Paula Schild Mascarenhas
Prefeita

