

VETO PROJETO DE LEI Nº 031/2023

"Dispõe sobre a criação de um canil municipal e seu funcionamento, e dá outras providências".

Analisando os dispositivos contidos no texto do Projeto de Lei em epígrafe, temos pelo VETO TOTAL ao mesmo, pelas razões de direito a seguir articuladas:

Conforme reiteradas decisões judiciais, todo Projeto de Lei que atribua ao Poder Executivo Municipal a prática de ações governamentais, por mais simples que sejam, tratam de matérias de competência exclusiva do Poder Executivo, sendo vedadoao Legislativo dispor sobre tais matérias em Projeto de Lei.

Tal vedação decorre da previsão da Constituição Federal, que vem reproduzida na Constituição Estadual e da Lei Orgânica Municipal, senão vejamos:

Constituição Federal

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: I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas; II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquicaou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

(...)

Constituição Estadual:

Art. 66 - São matérias de iniciativa privativa, além de outras previstas nesta Constituição:

(...)

III - do Governador do Estado:



- a) a fixação e a modificação dos efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar;
- b) a criação de cargo e função públicos da administração direta, autárquica e fundacional e a fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros da Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- c) o regime de previdência dos militares, o regime de previdência e o regime jurídico único dos servidores públicos da administração direta, autárquica e fundacional, incluídos o provimento de cargo e a estabilidade;
- d) o quadro de empregos das empresas públicas, sociedades de economia • mista e demais entidades sob controle direto ou indireto do Estado;
 - e) a criação, estruturação e extinção de Secretaria de Estado, órgão autônomo e entidade da administração indireta;
 - f) a organização da Advocacia do Estado, da Defensoria Pública, da Polícia Civil, da Polícia Militar e dos demais órgãos da Administração Pública, respeitada a competência normativa da União;
 - g) os planos plurianuais;
 - h) as diretrizes orçamentárias;
 - i) os orçamentos anuais;
 - Art. 90 Compete privativamente ao Governador do Estado:

(

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

(...

XIV - dispor na forma da lei, sobre a organização e atividade do Poder Executivo.

Lei Orgânica:

Art.43- São da iniciativa exclusiva do Prefeito as Leis que disponham sobre: I- criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos na Administração Direta e autárquica ou aumento de sua remuneração.



II- Servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III-Criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da Administração Pública;

IV- Matéria orçamentária e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios e subvenções.

§1º- Não será admitido aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, ressalvado o disposto no artigo 128, §3º, desta Lei Orgânica.

Dessa forma, a competência do Município de dispor sobre assuntos que interessam exclusivamente à municipalidade (artigo 171 da CEMG) não é atribuída indistintamente aos Poderes Legislativo e Executivo, uma vez que há matérias de iniciativa exclusiva do Prefeito, consoante se depreende dos dispositivos supracitados, motivo pelo qual não se pode concluir que a Câmara Municipal pode deflagrar todo e qualquer projeto de lei, ainda que se trate de norma de interesse dos munícipes.

Contudo, conforme já decidiu o colendo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: "a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca" (STF, Pleno, ADI-MC nº 724/RS, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 27.4.2001 - destaquei).

No caso do Projeto de Lei em tela que "dispõe sobre a criação de um canil municipal e seu funcionamento" disciplina a criação de uma estrutura na administração municipal que envolve a construção de espaço adequado e necessidade de criação de cargos especializados para a função de forma responsável.

Além destes pontos específicos, o referido projeto de lei pretende vincular, em seu art. 2º, que a futura criação da estrutura do canil estaja vinculda à Secretaria Municipal de Saúde, especialmete à vigilância Sanitária e Controle de Zoonoses".

Nobres edis, em que pese entender pela relevância do tema tratado no presente projeto de lei, cabe destacar que <u>a competência para propor o projeto de lei</u> que envolva a organização administrativa, bem como o funcionamento de serviços públicos, incluindo a criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da Administração Pública municipal <u>é exclusiva da prefeito municipal, nos termos da legislação supracitada,</u> haja vista a necessidade de considerar os custos administrativos e financeiros para sua implementação, razão pela qual a lei é inconstitucional, tendo em vista o vício de iniciativa.



A propósito, o vício de iniciativa, sem grandes pormenores, pode ser traduzido como a inconstitucionalidade formal na propositura de lei decorrente de usurpação de reserva de iniciativa legislativa, que, como exposto, está previamente delineada no texto legal e, embora exista TAMBÉM o vicio material de inconstitucionalidade, posto que o conteúdo ofende/viola direitos e garantias constitucionais na medida em que a execução desta lei implica em aumento de despesa sem a necessária previsão orçamentária e cáluclo dos impactos financeiros para os exercícios seguintes, a circunstância da propositura legal configura clara apropriação de reserva de iniciativa, decorrente da inobservância de requisitos formais do processo legislativo, razão pela que se da sua inconstitucionalidade.

A corroborar, o Princípio da Separação de Poderes, garante a "independência e harmonia dos Poderes que compõe o ente federativo", advindo da concepção tripartite, que confere a cada poder função previamente prevista no texto constitucional, essa independência e harmonia é assegurada pelo sistema de freios e contrapesos (cheks and balances - na doutrina norte americana), cujo objetivo é evitar a sobreposição de um poder em outro, mecanismo que também está expresso no texto constitucional.

Ademais, é firme a orientação do colendo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais no sentido de que a lei resultante de iniciativa parlamentar que impõe novas obrigações ao Município, por meio de seus órgãos e respectivos agentes administrativos, é formalmente inconstitucional, uma vez que os atos de gestão competem privativamente ao Chefe do Poder Executivo, conforme se observa das ementas abaixo transcritas:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 4.616 DO MUNICÍPIO DE SÃO SEBASTIÃO DO PARAÍSO. CRIAÇÃO DE PROGRAMA DE SAÚDE ITINERANTE PARA ATENDIMENTO DA POPULAÇÃO IDOSA. INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE NOVA ATRIBUIÇÃO. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que criem novas atribuições para órgãos da Administração Municipal. A instituição de "serviço com consultório móvel itinerante" para atendimento à população idosa, ainda que a sua implementação dependa de regulamentação pelo Poder Executivo, consoante expressa disposição legal, confere inédita atribuição à Administração Pública Municipal. A Lei Municipal n. 4.616/2019, de iniciativa parlamentar, embora possua caráter nitidamente social, caracteriza ingerência indevida na atividade tipicamente administrativa e viola o princípio da separação dos poderes. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.19.147831-2/000, Relator(a): Des.(a) Edilson Olímpio Fernandes, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 22/07/2020, publicação da súmula em 27/07/2020)



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL QUE CRIA DEPÓSITO DE MATERIAL DE CONSTRUÇÃO PARA DOAÇÃO ÀS PESSOAS DE BAIXA RENDA - VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES - 'FUMUS BONI IURIS' E 'PERICULUM IN MORA' VERIFICADOS - LIMINAR CONCEDIDA. A Lei de iniciativa da Casa Legislativa, que determina a criação de um depósito de sobras de materiais de construção para doação às pessoas de baixa renda e entidades da sociedade civil, sem fins lucrativos, a princípio, em uma análise perfunctória, afronta ao princípio da harmonia e independência dos Poderes, razão pela qual deve ser concedida a liminar para suspender a eficácia da lei municipal nº 3.608, de 18 de setembro de 2.014. (ADI nº 1.0000.14.079482-7/000, Relator(a): Des.(a) ANTÔNIO CARLOS CRUVINEL, DJe: 29/05/2015).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL - CRIAÇÃO DE ÓRGÃO - MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO - VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. Revela-se inconstitucional a Lei Municipal de iniciativa da Casa Legislativa que cria o Conselho de Contribuintes no âmbito do Município, por tratar de matéria reservada à iniciativa do Poder Executivo, implicando em subtração de competência legislativa e afronta ao princípio da harmonia e independência dos Poderes. Julgada procedente a ação. (ADI nº 1.0000.08.480790-8/000, Relator(a): Des.(a) KILDARE CARVALHO, DJe: 05/03/2010).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. CRIAÇÃO DA REDE MUNICIPAL DE ATENDIMENTO AO DEPENDENTE QUÍMICO. COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. AUMENTO DE DESPESAS. INEXISTÊNCIA DE FONTE DE CUSTEIO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. PRETENSÃO ACOLHIDA. 1. É da competência privativa do chefe do Poder Executivo iniciar o processo legislativo sobre a organização e a atividade do referido Poder. 2. Incide em inconstitucionalidade a norma, resultante de projeto de lei de iniciativa do Poder Legislativo, que dispõe sobre criação de rede municipal de atendimento ao dependente químico, acarreta aumento de despesa e não indica a correspondente fonte de custeio. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente e declarada a inconstitucionalidade da Lei municipal nº 12.605, de 27.06.2012, de Juiz de Fora. (ADI nº 1.0000.12.098720-1/000, Relator(a): Des.(a) CAETANO LEVI LOPES, DJe: 02/08/2013).

Segundo o art. 61, § 1º, inciso II, "b", da Constituição Federal, é de iniciativa privativa do Presidente da República a lei que disponha, dentre outrasmatérias, sobre



organização administrativa.

Pelo princípio da simetria, devem ser observadas, no âmbito estadual, distrital e municipal, as mesmas hipóteses de reserva de iniciativa legislativa previstas na Constituição Federal cometidas ao Presidente da República, para os demais chefes do Poder Executivo.

Nessa linha, ao que parece, a Lei Municipal inquinada de inconstitucional efetivamente vem a violar o sistema de reserva de iniciativa de leis, que tratem de organização e funcionamento da administração municipal, ao chefe do Poder Executivo.

Ademais, há ainda <u>inconstitucionalidade material, já que o cumprimento</u> desta lei implica aumento das despesas públicas sem a necessária previsão orçamentária.

Cumpre trazer à baila a seguinte decisão proferida, à unanimidade, pelo Excelso Supremo Tribunal Federal:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MINEIRA N. 13054/1998. EMENDA PARLAMENTAR. INOVAÇÃO DO PROJETO DE LEI PARA TRATAR DE MATÉRIA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. CRIAÇÃO DE QUADRO DE ASSISTENTE JURÍDICO DE ESTABELECIMENTO PENITENCIÁRIO E SUA INSERÇÃONA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DE SECRETARIA DE ESTADO EQUIPARAÇÃO SALARIAL COM DEFENSOR PÚBLICO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL OFENSA AOS ARTS. 2°, 5°, 37, INC. I,II,X E XIII, 41, 61§ 1°, INC II, ALÍNEAS A E C, E 63, INC. I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO JULGADA

PROCEDENTE. 1. Compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre as matérias previstas no art. 61, § 1°, inc.II, alíneas a e c, da Constituição da República, sendo vedado o aumento das despesas previstas mediante emendas parlamentares (art. 63, inc. I, da Constituição da República). 2. A atribuição da remuneração do cargo de defensor público aos ocupantes das funções de assistente jurídico de estabelecimento penitenciário é inconstitucional, por resultar em aumento de despesa, sem a prévia dotação orçamentária, e por não prescindir da elaboração de lei específica. 3. A sanção do Governador do Estado à proposição legislativa não afasta o vício da inconstitucionalidade formal. 4. A investidura permanente na função pública de assistente penitenciário, por parte de servidores que já exercem cargos ou funções no Poder Executivo mineiro, afronta os arts. 5° caput, e 37, inc. I e II, da Constituição da República. 5. Ação direta de



inconstitucionalidade julgada procedente (ADI nº 2.113/MG, Tribunal Pleno, rel. Ministra Carmem Lúcia, j. 04/03/2009. DJe de 21/08/2009).

EMENTA: Direito Constitucional. Agravo interno em recurso extraordinário com agravo. Controle de constitucionalidade. Vício de iniciativa. Instituição de programa de saúde pública. Iniciativa privativa do poder executivo. Acórdão do tribunal de origem que se alinha à jurisprudência do STF. Precedentes. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de ser inconstitucional lei de iniciativa do Poder Legislativo que desencadeia aumento de despesas públicas em matéria de iniciativa do chefe do Poder Executivo, bem como assentou ser de competência do Poder Executivo leis que estruturam ou alterem órgãos ou secretarias da administração pública. 2. Agravo interno provido, a fim de negar provimento ao recurso extraordinário. (ARE 784594 AgR, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 08/08/2017).

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei do Estado do Amapá. 3. Organização, estrutura e atribuições de Secretaria Estadual. Matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes. 4. Exigência de consignação de dotação orçamentária para execução da lei. Matéria de iniciativa do Poder Executivo. Precedentes. 5. Ação julgada procedente. (ADI 3178, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 27/09/2006).

O fato de o Poder Legislativo poder formular políticas públicas, <u>não permite,</u> todavia, a iniciativa de projetos de lei que criem nova atribuição a outro poder da Administração Pública.

Com a devida vênia, a instituição de serviço de canil municipal, ainda que a sua implementação dependa de regulamentação pelo Poder Executivo, consoante expressa disposição legal, confere inédita atribuição à Administração Pública Municipal.

Nem se chegaria a conclusão diversa a partir da afirmação de que a lei ora questionada é simples lei autorizativa, da qual não resta nenhuma imposição para o administrador público.

Não é necessário que a lei autorize ou determine ao Poder Executivo fazer aquilo que, naturalmente, encontra-se dentro de sua esfera de decisão e ação.

Em outras palavras, se a lei, fora das hipóteses constitucionalmente previstas, dispõe sobre atividade tipicamente inserida na esfera da Administração Pública, isso



significa invasão da esfera de competências do Poder Executivo por ato do Legislativo, configurando-se claramente a violação do princípio da separação de poderes.

A utilização recorrente das chamadas leis autorizativas tem objetivos de cunho nitidamente políticos, transmitindo aos cidadãos uma falsa ideia de direito subjetivo e de negligência do Poder Executivo.

A propósito do tema já o Supremo Tribunal Federal ao julgou representação (nº 993-9) por inconstitucionalidade de uma lei estadual (Lei nº 174, de 8/12/77, do Estado do Rio de Janeiro) que autorizava o Chefe do Poder Executivo a praticar ato que já era de sua competência constitucional privativa, decidiu que:

"O só fato de ser autorizativa a lei não modifica o juízo de sua invalidade por falta de legítima iniciativa. Não obstante a clareza do acórdão" (Diário da Justiça de 8/10/82, p. 10187, Ementário nº 1.270-1, "RTJ 104/46)

No caso em apreço, a análise cuidadosa do conteúdo do Projeto de Lei de iniciativa do Poder Legislativo, deixa claro que não há espaço para que o legislativo municipal edite normas que dizem respeito à organização e funcionamento da Administração Pública, impondo atribuições aos seus órgãos de atuação.

Quando o legislador estabeleceu, nos artigos 1º e 2º, que uma vez criado o canil municipal ele será vinculado à secretaria municipal de saúde, dispondo em seu art. 3º quais funções deverão ser desempenhadas por essa estrutura específica após sua criação, dispondo que o serviço em questão será desenvolvido por ato do Poder Executivo, a quem caberá a gestão administrativa do Canil, cria in continenti, para o Poder Executivo a necessidade de aportar recursos e gerir o serviço sem o necessário apontameto de fonte de custeio para atendimento da finalidade do referido projeto de lei.

Assim sendo, cabe exclusivamente ao Poder Executivo Municipal definir programa de gestão a qual lhe compete gerir e executar, utilizando da estrutura econômica e fucional que está sob o seu arcabouço, razão pela qual, em síntese, forçoso concluir pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 031/2023 de iniciativa parlamentar, por caracterizar ingerência inconstitucional na atividade tipicamente administrativa.

Por fim, destaco que o tema tratado no presente Projeto de Lei é relevante, contudo, face a prerrogativa de iniciativa legislativa por parte do Executivo, essa Administração verificará, através dos critérios de conveniência e oportunidade, momento oportuno para a propositura da matéria, já estando o tema em tratativa interna no Executivo.



Diante das considerações apresentadas, considerando o disposto no art. 63, IV da Lei Orgânica, formalizo o VETO TOTAL ao Projeto de Lei nº 031/2023 de origem do Poder Legislativo, justificando o mesmo em função do vício de iniciativa supracitado, por se tratar de assunto cuja propositura de lei é de atribuição exclusiva do Prefeito Municipal nos termos do art. 43 da Lei Orgânica.

Prefeitura Municipal de Tocantins, em 05 de setembro de 2023.

SILAS FORTUNATO DE Assinado de forma digital por SILAS FORTUNATO DE CARVALHO:38250977653 Dados: 2023.09.05 15:52:58-03'00'

Silas Fortunato de Carvalho Prefeito Municipal