



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONGONHAS
CIDADE DOS PROFETAS

Ofício n.º PMC/GAPRE/031/2023

Congonhas, 22 de março de 2023.

Ao Exmo. Sr. Igor Jonas Souza Costa,
Presidente da Mesa Diretora da Câmara Municipal de Congonhas,
Rua Dr. Pacífico Homem Júnior, nº 82, Centro, Congonhas/MG.

Assunto: Razões de Veto Total à Proposição de Lei nº 018/2023.

**Senhor Presidente,
Nobres Vereadores,**



Comunico a Vossa Excelência que, nos termos **da Constituição da República e da Lei Orgânica Municipal**, decidi **vetar** a proposição legislativa ora apresentada, uma vez que apresenta inconstitucionalidade e ilegalidade, conforme apontado a seguir.

Razões do veto

A proposição legislativa vem com o seguinte teor geral: “Autoriza o Poder Executivo a criar o Projeto “*Casa Abrigo da Mulher*” para atendimento de mulheres em situação de violência doméstica e seus dependentes, e dá outras providências”.

Em que pese a relevância da iniciativa diante de sua função social, entendemos temerário sancionar a Proposição sob análise.

A Proposição de Lei nº 018/2023 em comento, apesar de tratar de autorização para que o Poder Executivo crie projeto “Casa Abrigo da Mulher” com a finalidade de atendimento a mulheres em situação de violência doméstica e seus dependentes, sua execução pressupõe despesas que por certo ultrapassa os limites do poder Legislativo.

De início, por se tratar de Proposição de Lei que autoriza criação de Projeto “Casa Abrigo da Mulher”, entende o Município sua desnecessidade e inviabilidade, haja vista que o seu objeto já está sendo realizado por meio de parceria com a entidade Associação Vida Nova, através do Termo de Colaboração nº 17/2022, cujo objeto prevê o apoio, via



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONGONHAS

CIDADE DOS PROFETAS

acolhimento provisório, de até 10 (dez) mulheres acima de 18 (dezoito) anos em situação de violência de gênero (doméstica, familiar, entre outras), acompanhadas ou não de seus filhos.

Além disso, as mulheres acolhidas serão acompanhadas pelo Centro de Referência da Mulher e receberão orientações jurídicas e psicossociais.

Lado outro, tem-se que a matéria invade de modo indevido a chamada reserva de administração, constante no art. 61, § 1º, da Constituição da República, substância central do princípio da separação de poderes inscrito no art. 2º da CR, ao dispor a respeito de política pública criadora de novas atribuições a órgão público, o que é de competência originária exclusiva do Poder Executivo, conforme disposto na Lei Orgânica do Município de Congonhas.

Com efeito, inquestionavelmente a proposição de lei ora em comento sobre matéria adstrita a organização administrativa e à criação de despesa orçamentária obrigatória ao erário, não pode ser por iniciativa de propositura legislativa, ou seja, não pode ter gênese no Poder Legislativo, sendo privativa, quanto à sua competência indelegável, do Poder Executivo, nos termos da Lei Orgânica Municipal.

Por certo, a Emenda Constitucional nº 95/2016, também conhecida como PEC do Teto de Gastos, adicionou o art. 113 do ADCT, dispondo que "a proposição legislação que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro", entretanto, não tratou a presente Proposição de Lei 018/2023 sobre o tema.

Ademais, é sabido que inexistente proibição constitucional à iniciativa parlamentar que crie despesa. O Supremo Tribunal Federal já pacificou entendimento no sentido de possibilidade do Poder Legislativo Municipal de estabelecer despesas diretas ao Poder Executivo, excetuando-se, apenas, as matérias relativas às competências privativas.

Vejamos o que trata a jurisprudência do STF quanto ao tema:

No ARE 878911/RJ, com repercussão geral reconhecida por unanimidade, o STF julgou constitucional a Lei Municipal n.º 5616/2013 da cidade do Rio de Janeiro, de iniciativa parlamentar. No julgado, o STF abordou explicitamente a questão relativa à criação de despesa ao Executivo:

"Inicialmente, registro que a discussão relativa ao vício de iniciativa no processo legislativo é de inegável relevância (...), mormente quando se cogita desrespeito à competência privativa do Chefe do Poder Executivo.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONGONHAS

CIDADE DOS PROFETAS

Considerando, ainda, que a lei em questão tem o condão de acarretar despesa aos cofres municipais. (...)

Discute-se, portanto, a aplicação da reserva de iniciativa prevista no art. 61, § 1º, II, da Constituição à legislação que cria obrigações a órgãos do Poder Executivo, com consequente aumento de despesa". (...)

Assim, somente nas hipóteses previstas no art. 61, § 1º, da Constituição, ou seja, nos projetos de Lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa. (A decisão transitou em julgado em 02 de fevereiro de 2017)."

A Clara evidência que somente nas hipóteses previstas no art. 61, § 1º, da Constituição da República é que o Poder Legislativo estará impedido de criar despesas, notadamente ao que dispõe o art. 63 da Carta Magna, a saber:

Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º;

*II - **nos projetos sobre organização dos serviços administrativos** da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público.*

Sendo a proposta da proposição de lei nº 18/2023 relativa à matéria que adentra na **organização administrativa e cria despesa orçamentária** para a Administração Pública, implica em ingerência indevida de um Poder na esfera de atuação do outro, adentrando em exclusiva competência do Prefeito Municipal, conforme art. 74 da Lei Orgânica do Município e por simetria no comando do art. 61, § 1º, inciso II, alínea "b" da Constituição da República.

O dispositivo constitucional invocado reserva à iniciativa do Chefe do Poder Executivo o desencadeamento do processo legislativo da norma de natureza orçamentária. Assim, exclui qualquer outro procedimento que deixe de observar o

"item" de elaboração da lei, o qual não se ajuste ao modelo constitucionalmente estabelecido.

Ademais tem-se que a Proposição de Lei, de fato, viola também o princípio da separação dos Poderes. Com efeito, imiscuiu-se o Poder Legislativo em matéria tipicamente administrativa, da competência exclusiva do Poder Executivo.

Eis o escólio de Hely Lopes Meirelles:

*"A atribuição típica e predominante da Câmara é a 'normativa', isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. **A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração.** Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente,*



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONGONHAS

CIDADE DOS PROFETAS

preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito.

Eis aí a distinção marcante entre missão 'normativa' da Câmara e a função 'executiva' do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.

(...) A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º).

Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.

(...) Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem providências administrativas especiais manifestadas em 'ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental'." (em "Direito Municipal Brasileiro", Malheiros, 1993, págs. 438/439).

Medidas administrativas apenas podem ser indicadas pelo Legislativo ao Executivo, ou seja, tão-somente a título de colaboração.

Em comentário ao art. 84, VI, da Constituição da República, que trata da competência privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a organização e o funcionamento da administração pública, Ives Gandra Martins assim se pronuncia:

"Na competência principal está a de dispor sobre a organização e funcionamento da Administração Pública Federal.

A organização é o pré-requisito para o funcionamento - ou o bom funcionamento - da Administração Federal.

Para cuidar de ambos, outorgou o constituinte, quanto às leis, competência privativa para dar início ao processo legislativo, e reiterou o seu direito de dispor sobre os dois fundamentos da Administração Pública. A lei decorrente de sua iniciativa servir-lhe-á de limite para o exercício de suas atribuições" (em "Comentários à Constituição do Brasil", v. 4, t. II, Saraiva, 1991, pág. 287).

João Jampaolo Júnior, 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



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONGONHAS

CIDADE DOS PROFETAS

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).

Ives Gandra Martins observa:

"(...) A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade" (Op. cit., v. 4, t. I, pág. 387).

No mesmo sentido, José Afonso da Silva refere que a iniciativa de legislação do Executivo justifica-se por ser ele *"o único apto a cumprir a formulação política e a redação técnica dos projetos de leis, cujos fins são intimamente conexos com a atividade administrativa"* (em *"Princípios do Processo de Formação das Leis no Direito Constitucional"*, RT, 1964, p. 116).

Em face de todos esses percalços, forçoso concluir que a proposição de lei em comento padece de constitucionalidade, por vício formal, face ao princípio da iniciativa e por inobservância e harmonização com dispositivo previsto na Constituição da República e Lei Orgânica do Município.

São essas, pois, Senhor Presidente, as razões que conduzem o presente **veto total** à **Proposição Legislativa nº 018/2023**, e que submeto, nesta oportunidade, à elevada apreciação dos Senhores Membros da Câmara Municipal.

CLAUDIO
ANTONIO DE
SOUZA:3147569
8615

Assinado de forma eletrônica por:
CLÁUDIO ANTÔNIO DE
SOUZA:3147569
CPF: 031.475.691-15
EMP: 031.475.691-15
Município: MG
Data: 2023.03.22 17:48:49 -03'00'

CLÁUDIO ANTÔNIO DE SOUZA

Prefeito de Congonhas