



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONGONHAS
CIDADE DOS PROFETAS

Ofício n.º **PMC/GAPRE/107/2023**

Congonhas, 15 de junho 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 039/2023.

Senhor Presidente,
Nobres Vereadores,

Chegou até mim cópia da **Proposição de Lei nº 039/2023**, de autoria do nobre vereador Vanderlei Eustáquio Ferreira, que “Institui o serviço de crematório e incineração de cadáveres animais no município de Congonhas”.

A Proposição foi aprovada por esta Colenda Casa e encaminhada para sanção.

Ouvida, a Procuradoria-Geral do Município se manifestou pelo veto total ao projeto, pelas seguintes razões:

O projeto de lei, conforme justificativa apresentada pelo vereador, visa “segurança higiênica e de saúde pública”, tendo em vista que atualmente é dado destino inadequado aos animais mortos, causando proliferação de doenças e danos ambientais no âmbito municipal.

Referida proposição se mostra juridicamente possível, em tese, eis que compete ao Município de forma concorrente com os demais entes federativos proteger o meio ambiente, combatendo a poluição em todas as suas formas, sendo que, aparentemente, o projeto ajudaria a diminuir prejuízos para o planeta. Vejamos:

Câmara Municipal de Congonhas



PROTOCOLO GERAL 2028/2023
Data: 16/06/2023 - Horário: 12:34
Legislativo

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...)

Blairton de Souza
Blairton de Souza
Cidade dos Profetas



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONGONHAS

CIDADE DOS PROFETAS

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; (...)

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local; (Constituição Federal, grifo nosso)

Art. 3º - O Município concorrerá, nos limites de sua competência, para a consecução dos objetivos fundamentais da República e do Estado.

Parágrafo único – São objetivos do Município, além daqueles previstos no artigo 166 da Constituição do Estado:

I – garantir a **efetividade dos direitos públicos objetivos**; (Lei orgânica municipal, grifo nosso)

Art. 49. São atribuições do Plenário, com a sanção do Prefeito, entre outras:

I – **elaborar as leis municipais sobre matérias de competência do Município**;

II – discutir e votar projetos que versem: (...)

r) **matéria decorrente da competência comum prevista no artigo 23 da Constituição da república**; (Regimento Interno nº 1 da Câmara Municipal de Congonhas/MG, de 03 de dezembro de 1992 e suas alterações, grifo nosso)

Todavia, o projeto foi proposto por um dos membros da Câmara Municipal, como supracitado, sendo matéria de iniciativa privativa diversa.

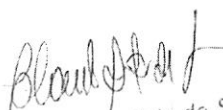
Malgrado a nobilíssima intenção que inspirou o ilustre parlamentar autor da Proposição de Lei em comento, *data maxima venia*, não se pode descurar que a matéria veiculada se insere no âmbito da “**Reserva de Administração**”, portanto de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

A **Lei Orgânica de Congonhas**, ao tratar do processo legislativo, previu as matérias de iniciativa privativa do Prefeito. Vejamos:

Art. 74. São matérias de iniciativa privativa, além de outras previstas nesta lei:(...)

II - do Prefeito:

- a) a fixação e a modificação dos efetivos da Guarda Municipal;
- b) a criação de cargo e função públicos da administração direta, autárquica e fundacional e a fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros das diretrizes orçamentárias;
- c) o regime jurídico único dos servidores públicos dos órgãos da administração direta, autárquica e fundacional, incluindo o provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) a criação, restauração e extinção de Secretaria Municipal e de entidade da administração indireta;


Antônio de Souza



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONGONHAS

CIDADE DOS PROFETAS

- e) a **organização** da Guarda Municipal e dos demais órgãos de administração pública;
- f) os planos plurianuais;
- g) as diretrizes orçamentárias;
- h) os orçamentos anuais;
- i) a matéria tributária que implique em redução da receita pública. (Lei orgânica municipal, grifo nosso)

Especificamente no que toca às competências materiais, a mesma Lei Orgânica de Congonhas assim dispõe:

Art. 89. **Compete privativamente** ao Prefeito: (...)

II - exercer, com o auxílio dos seus auxiliares diretos, a direção superior do Poder Executivo; (...)

V - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos; (...)

XIV - **dispor, na forma da lei, sobre a organização e a atividade do Poder Executivo**; (Lei orgânica municipal, grifo nosso)

Sempre que, a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis que equivalem na prática a autênticos **atos típicos de administração**, viola-se a harmonia e independência que devem existir entre os Poderes Estatais, como decorrência do princípio da **separação dos poderes**.

Nesse sentido, reconhece o Excelso **Supremo Tribunal Federal**:

RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES – O princípio constitucional da reserva de administração **impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência político-administrativa do Poder Executivo**. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por ato legislativo, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação “ultra vires” do **Poder Legislativo, que não pode, em sua condição político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais**. (ADI 2364, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 17/10/2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJE-045 DIVULG 06-03-2019 PUBLIC 07-03-2019, grifo nosso)



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONGONHAS

CIDADE DOS PROFETAS

Na espécie, verifica-se que a Proposição de iniciativa parlamentar, sob o emboço de ser “meramente autorizativa”, efetivamente **pauta e direciona** a atuação da **gestão administrativa** da cidade, dispondo sobre a criação de um **Programa de Governo**.

Como consabido, **competete precipuamente ao Poder Executivo** a escolha, o planejamento e a execução das políticas públicas que, com base em prévio juízo de conveniência e oportunidade, entenda mais adequadas e eficazes para o atendimento das necessidades coletivas.

Em outras palavras, **havendo mais de uma maneira de promover e assegurar determinado direito fundamental**, cabe aos órgãos responsáveis pela *administração pública*, com apoio dos respectivos corpos técnicos, a tarefa de deliberarem e decidirem pela solução que melhor atenda ao propósito, à luz das circunstancias do caso concreto.

De efeito, os **gestores públicos** detêm a necessária expertise para avaliarem todos os aspectos de ordem técnica e financeira que devem subsidiar as escolhas político-administrativas do Chefe do Poder Executivo, e então definir qual a melhor forma de **organizar e estruturar os serviços públicos** disponibilizados à população.

O objeto da Proposição de Lei, de iniciativa parlamentar, consiste na **criação de um Programa a ser executado pelo Poder Executivo**. Disso decorrerá, logicamente, o acometimento de inúmeras obrigações específicas novas aos órgãos e agentes do Poder Executivo, imprescindíveis para implantação e funcionamento do Serviço de crematório e incineração de cadáveres animais, além de novas **despesas** para a estruturação e a manutenção do equipamento público, que sequer foram estimadas neste caso.

Em casos tais, a jurisprudência do **Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais** é firme em pronunciar a inconstitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar que invadem matérias adstritas à “Reserva de Administração”, como se depreende dos seguintes julgados do órgão Especial da Corte:

EMENTA: **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL N. 68/2020 - ESTABELECIMENTO DE MEDIDAS DE PROTEÇÃO AO MOTORISTA E COLABORADORES NO TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIROS - INICIATIVA PARLAMENTAR - ORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS - RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO - VÍCIO DE INICIATIVA** - REPRESENTAÇÃO ACOLHIDA. Os

Handwritten signature of Claudio Antonio de Souza
Claudio Antonio de Souza
Chefe do Poder Executivo Municipal



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONGONHAS

CIDADE DOS PROFETAS

Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo devem obediência às regras de iniciativa legislativa reservada, fixadas constitucionalmente, sob pena de desrespeito ao postulado da separação dos poderes, expressamente previsto na Constituição da República e na Constituição Estadual. É inconstitucional lei municipal, de iniciativa do Poder Legislativo, quando a matéria nela tratada - estabelecimento de medidas de proteção ao motorista e colaboradores no transporte coletivo de passageiros - cuida-se da organização administrativa e da prestação de serviços públicos de competência privativa do Chefe do Poder Executivo local. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.21.005455-7/000, Relator(a): Des.(a) Edilson Olímpio Fernandes, **ÓRGÃO ESPECIAL**, julgamento em 27/10/2021, publicação da súmula em **09/11/2021**, grifo nosso)

EMENTA: **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL Nº 4.495/2020 - MUNICÍPIO DE LAGOA SANTA - DISTRIBUIÇÃO DE ÁLCOOL E MÁSCARAS CIRÚRGICAS DURANTE A PANDEMIA DO COVID19 - RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO - ATRIBUIÇÃO DE TAREFAS A ÓRGÃO PÚBLICO - MATÉRIA DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO - VÍCIO DE INICIATIVA - PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - CRIAÇÃO DE DESPESAS SEM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA - VIOLAÇÃO A DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS - OCORRÊNCIA. - A Lei de iniciativa parlamentar que versa sobre a organização e o funcionamento da Administração Pública, matéria de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, acarreta em vício formal de iniciativa e viola os artigos 66, inciso III, alínea f, e 90, inciso XIV da Constituição Estadual de Minas Gerais. - É vedada a criação de lei sem anterior previsão orçamentária (art. 161, I, da CEMG). - A Lei 4.495/2020, do Município de Lagoa Santa/MG, contraria dispositivos constitucionais ao dispor sobre a distribuição à população de álcool e de máscaras cirúrgicas e atribui tarefas a Secretaria Municipal. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.20.475042-6/000, Relator(a): Des.(a) Sérgio André da Fonseca Xavier, **ÓRGÃO ESPECIAL**, julgamento em 24/09/2021, publicação da súmula em **30/09/2021**, grifo nosso)**

Nesse contexto, evidencia-se a **inconstitucionalidade formal** da Proposição de Lei nº 039/2023, por **vício de iniciativa**, na medida que se arvorou em dispor sobre tema que irá necessariamente impactar na organização e atividade de órgãos vinculados ao Poder Executivo, matéria que é da **competência privativa do Chefe do Poder Executivo**.

Nada impede o Poder Executivo deste Município de Congonhas de trilhar o mesmo caminho. Inobstante, o que a Ordem Jurídica embarga é a invasão de um Poder estatal sobre a competência constitucionalmente acometida a outro, sob pena de subversão da lógica da harmonia e independência.

Handwritten signature of Claudio Antonio da Souza
Claudio Antonio da Souza
Município de Congonhas



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONGONHAS
CIDADE DOS PROFETAS

Enfim, cumpre salientar que a Constituição da República determina, de modo peremptório:

Art. 167. São vedados:

- I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;
- II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

Por sua vez, a Lei Orgânica do Município de Congonhas repete os incisos acima e deixa ainda mais claro:

Art. 121. São vedados:(...)

- X – a criação ou aumento da despesa sem indicação do recurso para atender ao correspondente encargo.

Nessa esteira, a Lei Complementar 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelece uma série de regras voltadas para o planejamento, a transparência, o equilíbrio das contas públicas, o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, bem como a fixação de limites e condições para renúncias de receitas e geração de despesas. Normas que são de observância obrigatória por todos os Poderes de todos os entes federativos, conforme art. 1º, caput e §§ 2º e 3º da LRF.

Todavia, não há nos autos comprovação da referida análise ou de declaração no sentido de que o valor que se pretende investir neste projeto:

- Está vinculado a saldo orçamentário suficiente;
- Possui adequação com a lei orçamentária anual;
- Possui compatibilidade com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias.

Ante o exposto, embora materialmente constitucional e nobilíssima a intenção do ínclito Edil autor da Proposição de Lei nº 039/2023, tenho que o ato incorreu em vício de iniciativa, do que resulta sua inconstitucionalidade formal por:

- Violação ao princípio da “Reserva de Administração”, invadindo matérias de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo; e

Blair de Souza
Blair de Souza
Prefeito Municipal



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONGONHAS
CIDADE DOS PROFETAS

- Criação de programa sem indicação específica da fonte de custeio e da estimativa do impacto orçamentário-financeiro.

São essas, pois, Senhor Presidente, as razões que conduzem o presente **veto total** à **Proposição Legislativa nº 039/2023**, e que submeto, nesta oportunidade, à elevada apreciação dos Senhores Membros da Câmara Municipal.


CLAUDIO ANTÔNIO DE SOUZA
Prefeito de Congonhas