



PREFEITURA MUNICIPAL DE MARILÂNDIA-ES  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

VETO N° 02/2018

MENSAGEM DE VETO

Excelentíssimos Senhores(as)

Vereadores(as) da Câmara Municipal de Marilândia.

Cumpre comunicar-lhes que, na forma do disposto no § 1º do artigo 44, da Lei Orgânica do Município, decido VETAR integralmente o **Projeto de Lei n.º 016 de 28 de Fevereiro de 2018**, de autoria do Poder Legislativo, o qual *“Cria o programa municipal de incentivo ao esporte e lazer do município de Marilândia para o ano de 2018.”*

TEMPESTIVIDADE DO VETO

Inicialmente, cumpre registrar que as presentes razões do veto estão sendo apresentadas tempestivamente, de acordo com o disposto no Art. 44, §1º, da Lei Orgânica Municipal, tendo o Projeto de Lei n.º 041/2017 sido encaminhado no dia 20/03/2018, e contados 15 (quinze) dias úteis, o termo final é dia 11/04/2018. Dessa forma, tempestivo.

RAZÕES E JUSTIFICATIVAS DO VETO

Em que pese a louvável iniciativa dos vereadores autores do Projeto em pauta, em fomentar a prática esportiva, com a busca de melhores resultados em eventos esportivos, por meio de incentivo financeiro aos atletas, resolvo pelo VETO TOTAL ao referido Projeto de Lei, em razão desse sofrer de **vício de iniciativa, violar o Princípio da Separação dos Poderes e da legalidade orçamentária, sendo, portanto, inconstitucional, assim como contrário a Lei Orgânica do Município de Marilândia**, pelas razões a seguir expostas:

DO VÍCIO DE INICIATIVA – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES

Ao analisar o Projeto de Lei em comento, observo, de imediato a sua inconstitucionalidade e a não adequação à Lei Orgânica Municipal, por vício formal de iniciativa.

<b>PROTOCOLO</b> Câmara Municipal de Marilândia - ES N.º <u>1.004</u> Fls. <u>040</u> Livro <u>012</u> Marilândia - ES - Em: <u>11 / 04 / 20 18</u> 
---



**PREFEITURA MUNICIPAL DE MARILÂNDIA-ES**  
**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

---

A função legislativa da Câmara de Vereadores é, notadamente, típica e ampla, porém residual, atingindo as matérias que não foram reservadas, expressa e privativamente, à iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Por conseguinte, ao Poder Executivo cabe o exercício da função de gestão administrativa, que envolve atos de planejamento, direção, organização e execução.

Qualquer espécie normativa editada em desrespeito ao processo legislativo, mais especificamente, inobservando aquele que detém o poder de iniciativa legislativa para determinado assunto, apresentará flagrante vício de inconstitucionalidade.

Nesse sentido, por expressa previsão da Lei Orgânica do Município, compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa dos projetos de leis que estruturem e fixem atribuições/obrigações os departamentos e órgãos da Administração Pública.

Assim, dispõe a Lei Orgânica em seu artigo 41:

**Art. 41.** Omissis.

Parágrafo único: São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que:

(...)

II – disponham sobre:

(...)

c) criação, **estruturação e atribuições dos Departamentos Municipais e órgãos da administração pública municipal.**

Da análise do artigo acima mencionado constato facilmente que compete privativamente a Chefe do Poder Executivo Municipal a iniciativa de leis que disponham sobre as atribuições de órgãos da Administração Pública, como é o caso da instituição do “Programa Bolsa Atleta”.

As hipóteses de desrespeito à esfera de competência de outro Poder levam à inconstitucionalidade formal do ato legislativo, impondo a declaração de nulidade total como expressão técnico legislativa. Esta é a lição de Gilmar Ferreira Mendes, Ministro do Supremo Tribunal Federal: “*Defeitos formais, tais como a inobservância das disposições atinentes à iniciativa da lei ou competência legislativa, levam, normalmente, a uma declaração de*”



PREFEITURA MUNICIPAL DE MARILÂNDIA-ES  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

---

***nulidade total**, uma vez que, nesse caso, não se vislumbra a possibilidade de divisão da lei em partes válidas e inválidas.” (grifei)*

Sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal firmou o seguinte entendimento:

O desrespeito a prerrogativa de iniciar o processo de positivação do Direito, gerado pela usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado. (grifei)

No âmbito do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a questão objeto da controvérsia já foi enfrentada, conforme se pode observar dos precedentes abaixo reproduzidos:

**Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal n.º 10.389/13, de Sorocaba, de iniciativa legislativa, que dá nova redação ao § 2º do art. 1º da Lei n.º 8.175/2007, de modo a alterar as categorias beneficiárias do 'Bolsa-Atleta'. Criação de obrigações para a Administração Municipal. Ingerência indevida. Proposta que deveria partir do Executivo local. Vício de iniciativa configurado. Ofensa direta ao princípio da Separação dos Poderes, bem como aos artigos 5º, 24, § 2º, 47, II e XIV, e 144, todos da Constituição Estadual. Norma, ademais, que não indica a fonte de recursos para atender os encargos criados.** Ação julgada procedente (ADI 0123998-54.2013.8.26.0000. Órgão Especial. Rel. Luis Soares de Mello. Data do julgamento: 11/12/2013). (grifei)

Ação Direta de Inconstitucionalidade. **Lei Municipal n.º 948/2011, de Bertiooga, de iniciativa legislativa, que autoriza a criação de programa de patrocínio aos atletas deficientes físicos e metais. Criação de obrigações para a Administração Municipal. Ingerência indevida. Proposta que deveria partir do Executivo local. Vício de iniciativa configurado. Ofensa direta ao princípio da Separação dos Poderes,** bem como aos artigos 5º e 47, II e XIV, ambos da Constituição Estadual. **Inconstitucionalidade formal reconhecida.** Norma, ademais, que não indica a fonte de recursos para atender os encargos criados. Ação julgada



PREFEITURA MUNICIPAL DE MARILÂNDIA-ES  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

---

precedente. (ADI 0088291-25.2013.8.26.0000. Órgão Especial. Rel. Luis Soares de Mello. Data do julgamento: 28/08/2013). (grifei)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. §§ 1º E 2º DO ARTIGO 3º E DO ARTIGO 12 E SEUS PARÁGRAFOS DA LEI Nº 6.628, DE 17 DE MARÇO DE 2010, DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS QUE DISPÕE SOBRE O PROGRAMA DE FOMENTO AO TEATRO E À DANÇA. MATÉRIA QUE CUIDA DE GERENCIAMENTO ADMINISTRATIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. À evidência que a lei municipal questionada, embora contenha proposta louvável, invade competência privativa do chefe do Poder Executivo Municipal. Dispor sobre a instituição de programa municipal, atribuindo obrigações ao Chefe do Poder Executivo e aos órgãos municipais, é matéria referente à administração municipal. (ADI 990.10.218985-6, Rel. Des. ARMANDO TOLEDO, v.u., julgamento em 17/11/2010). (grifei)

TJ - 2172555-67.2015.8.26.0000 - SOROCABA. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 11.132, de 19 de junho de 2015, de Sorocaba, de iniciativa parlamentar, que institui o “Programa de Incentivo ao Esporte Amador Alternativo”. Inconstitucionalidade. Encontra-se na reserva da Administração e na iniciativa legislativa reservada do Chefe do Poder Executivo a instituição de programas, campanhas e serviços administrativos, sendo ainda inconstitucional a lei de iniciativa parlamentar pela ausência de fonte para cobertura de novos gastos públicos (art. 25, da Constituição Estadual). Violação do princípio da separação de poderes (arts. 5º; 24, § 2º, 2; 47, II, XIV e XIX; 144 e 176, I, da Constituição do Estado). Procedência do pedido.

Desse modo, é latente o vício de origem do Projeto de Lei em apreciação, uma vez que a matéria nele contida é de competência exclusiva do Poder Executivo. O município, por meio de seu gestor, goza de total competência para organizar e implantar mecanismos e programas que propiciem o efetivo atendimento em toda a atividade administrativa, até mesmo porque, qualquer que seja a ação, culmina em obrigações e, conseqüentemente aumento de despesas, como é o caso.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE MARILÂNDIA-ES**  
**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

---

Portanto, a proposição do Projeto de Lei em exame se revela inconstitucional, por apresentar vício de validade formal quanto à deflagração do processo legislativo, pois invade a iniciativa de lei exclusiva da Chefe do Poder Executivo Municipal.

O Poder Legislativo ao adentrar na competência do Chefe do Executivo afronta não só o dispositivo já elencado, como também, um dos basilares princípios constitucionais que fundamenta o Estado Democrático de Direito, qual seja, o **Princípio da Separação dos Poderes** que está encartado no artigo 2º da Constituição Federal de 1988, *in verbis*:

**Art. 2º** São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

A Separação de Poderes é um princípio jurídico-constitucional ligado ao ordenamento jurídico brasileiro pela sua previsão expressa no artigo 2º e, mais adiante, no artigo 60, § 4º, inciso III, ambos da Constituição Federal, onde resta claro que, além de ser princípio constitucional, é também cláusula pétrea, que é adotada por todos os Estados Democráticos de Direito. Neste caso, qualquer violação que o atinja deve ser tida por inconstitucional.

Cumprindo ainda recordar o ensinamento do renomado jurista 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 residem 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”



**PREFEITURA MUNICIPAL DE MARILÂNDIA-ES  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

---

(Direito municipal brasileiro, 15ªed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712).

Deste modo, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis de efeitos concretos, ou que equivalem, na prática a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que deve existir entre os poderes. Esta é exatamente a situação verificada no Projeto de Lei em apreço, ao ser criado o “programa Bolsa Atleta”.

Ante o acima exposto, salta aos olhos a existência de vício de iniciativa e consequente violação ao Princípio da Separação dos Poderes de Lei em pauta.

**DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE ORÇAMENTARIA E DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL.**

O Princípio da Legalidade é preceito basilar para todo o ordenamento jurídico, tal princípio está previsto – referente a atividade orçamentária – no artigo 165 da Constituição Federal.

Exige-se para a configuração e atendimento ao Princípio da Legalidade, que haja obediência à formalidade imposta pela Carta Magna. Assim, as normas orçamentarias devem estar previstas em lei.

Para melhor compreensão do tema, Cláudio Carneiro exemplifica a aplicação prática do Princípio da Legalidade em matéria orçamentária:

(...) se um prefeito conceder por Decreto aumento no vencimento dos professores em atividade, essa medida será ilegal e inconstitucional. Isso porque carece tal aumento de lei específica e comprovação de dotação orçamentária, conforme dispõe os artigos 37, X x/x 169 da CRFB e art. 21 da LC 101/00. (CARNEIRO, Cláudio. Curso de Direito tributário e Financeiro. 2º Ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2010, pág. 37.)

Nessa linha, constato que o Projeto de Lei em apreço, apesar de especificar que os valores a serem pagos aos atletas amadores serão fixados entre um mínimo de R\$ 200,00



**PREFEITURA MUNICIPAL DE MARILÂNDIA-ES**  
**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

---

(duzentos reais) e um máximo de R\$ 400,00 (Quatrocentos reais), não especificou se haverá valores diferenciados para as categorias esportivas, nem mesmo quem os definirá.

Destaco que a fixação dos valores a serem concedidos aos atletas deve ser realizada por meio de lei e com base em estudos específicos elaborados pelos órgãos competentes, considerando-se tanto a necessidade destes, quanto os recursos disponíveis para a concessão do benefício, de forma a melhor atender o interesse público.

Assim, cabe somente à lei a regulamentação da matéria orçamentária, não respeitando tal regra o ato realizado pelo Executivo será eivado de ilegalidade de inconstitucionalidade, de modo que o projeto como um todo e, principalmente o seu artigo 9º, configura ofensa ao Princípio da Legalidade Orçamentária.

Ademais, o conteúdo do Projeto de Lei sob exame, gera aumento de gastos e não traz a indicação de recursos disponíveis que irão suprir as despesas que o município terá para colocá-lo em prática.

Causa ainda surpresa, estar inserido no corpo de tal projeto, especificamente no art. 9º, a fonte orçamentária, sendo certo que a mesma sequer existe.

Desta forma, o Projeto de Lei nº 016/2018 não pode ser sancionado, vez que, em assim sendo, estar-se-á legislando sob a égide da ilegalidade e inconstitucionalidade.

Diante do exposto, em razão de padecer de vício de inconstitucionalidade material e formal, aliada a contrariedade as princípios basilares da administração, decido vetar o Projeto de Lei n.º 016, de 28 de Fevereiro de 2018.

Marilândia/ES, 02 de Abril de 2018.

  
**GEDER CAMATA**  
**Prefeito Municipal**