Estado do Rio Grande do Sul
MUNICIPIO DE ERECHIM
PREFEITURA MUNICIPAL
Praça da Bandeira, 354
Fone: 54 3520 7000
99700-010 Erechim – RS

ERECHIM 100 Anos
Aqui é nossa casa!

Of. Exp. Câm. n.º 103/2018

Erechim, 17 de Setembro de 2018.

Excelentíssimo Senhor
Vereador RAFAEL MARTINS AYUB
Presidente do Poder Legislativo
Nesta Cidade.

Senhor Presidente:

Ao cumprimentá-lo, cordialmente, encaminhamos-lhe o Veto n.º 010/2018, referente à EMENDA MODIFICATIVA n.º "2063 1" ao Projeto de Lei n.º 063/2018, que Regulamenta a contratação de horas de serviço para distribuição de adubo orgânico líquido para os produtores rurais do Município de Erechim.

Externando nosso apreço, subscrevemo-nos.

LUIZ FRANCISCO SCHMIDT
Prefeito Municipal

Estado do Rio Grande do Sul
MUNICIPIO DE ERECHIM
PREFEITURA MUNICIPAL
Praça da Bandeira, 354
Fone: 54 3520 7000
99700-010 Erechim – RS

ERECHIM 100 Anos
Aqui é nossa casa!

Erechim, 17 de Setembro de 2018.

Excelentíssimo Senhor
Vereador RAFAEL MARTINS AYUB
Presidente do Poder Legislativo
Nesta Cidade.

Objeto: Veto n.º 010/2018, referente à EMENDA MODIFICATIVA n.º "2063 1" ao Projeto de Lei n.º 063/2018, que Regulamenta a contratação de horas de serviço para distribuição de adubo orgânico líquido para os produtores rurais do Município de Erechim.

O Prefeito Municipal de Erechim, Estado do Rio Grande do Sul, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo Art. 51, da Lei Orgânica do Município, vem, mui respeitosamente à presença de Vossa Excelência para **VETAR TOTALMENTE a EMENDA MODIFICATIVA N.º "2063 1" ao Projeto de Lei Executivo n.º 063/2018**, cujas razões seguem em anexo.

LUIZ FRANCISCO SCHMIDT
Prefeito Municipal

MENSAGEM DE VETO

Excelentíssimos Senhores(as)

Vereadores(as) da Câmara Municipal de Erechim,

Cumpre comunicar-lhes que, na forma do disposto no artigo 51 da Lei Orgânica do Município, decido **VETAR TOTALMENTE a EMENDA MODIFICATIVA n.º "2063 1**" ao **Projeto de Lei n.º 063/2018**, que *Regulamenta a contratação de horas de serviço para distribuição de adubo orgânico líquido para os produtores rurais do Município de Erechim."*

RAZÕES E JUSTIFICATIVAS DO VETO

Em que pese a louvável iniciativa dos vereadores autores da Emenda em pauta, em pretender aumentar à subvenção dos serviços prestados em 50% (cinquenta por cento) do valor por hora cobrada pelos prestadores dos serviços de trator agrícola, e 50% (cinquenta por cento) dos serviços prestados pelo caminhão-tanque, sendo, o restante, pago pelo produtor beneficiado, resolvo pelo veto total à Emenda Modificativa n.º "2063 1" ao Projeto de Lei n.º 063/2018, em razão dessa sofrer de **vício de iniciativa, violar o Princípio da Separação dos Poderes e induzir ao indevido aumento de despesas, sendo, portanto, inconstitucional, assim como contrária a Lei Orgânica do Município de Erechim**, pelas razões a seguir expostas:

DO VÍCIO DE INICIATIVA – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E AUMENTO INDEVIDO DE DESPESAS.

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

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.

Dessa forma, há vício de iniciativa na Emenda ao Projeto de Lei em análise, pois diz respeito à organização e funcionamento da administração municipal, mais especificamente a execução orçamentária de atividade desenvolvida por Secretaria Municipal, a qual é de competência do Chefe do Poder Executivo, acarretando aumento nas despesas, no tocante à majoração na subvenção proposta pelo Município de 40% para 50% do valor por hora cobrada pelos prestadores dos serviços de trator agrícola e de caminhão-tanque.

Nesse sentido, por expressa previsão da Lei Orgânica do Município, é vedado o aumento de despesas nos Projetos que a iniciativa compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo.

Assim, dispõe a Lei Orgânica Municipal em seu artigo 47:

> *Art. 47 – Não será admitido aumento da despesa prevista:*
> ***I – nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito;***
> *II – nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara Municipal.*

A Constituição Federal, em seu Art. 63, e a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, em seu Art. 61, explicitam, em simetria, a mesma vedação no tocante ao aumento de despesas nos projetos de iniciativa exclusivas dos Chefes dos Poderes Executivos, respectivamente o Presidente da República Federativa do Brasil e o Governador do Estado do Rio Grande do Sul, senão vejamos:

> *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.*

> *Art. 61. Não será admitido aumento na despesa prevista:*
> **I - nos projetos de iniciativa privativa do Governador, ressalvado o disposto no art. 152;**

> II - nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Assembleia Legislativa, dos Tribunais e do Ministério Público.

A Lei Orgânica, em seu Art. 45, elenca o rol das competências exclusivas do Chefe do Poder Executivo, no tocante à iniciativa dos projetos de Lei, senão vejamos:

> ***Art. 45 – Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de Lei que disponham sobre:***
> *I – criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos públicos na administração;*
> *II – fixação ou aumento de remuneração dos servidores;*
> *III – regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria dos servidores;*
> *IV – organização administrativa, matéria tributária e orçamentária e pessoal da administração;*
> ***V – criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal.***

Da análise do artigo acima mencionado constata-se facilmente que compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo Municipal a iniciativa de leis que disponham sobre as atribuições dos órgãos da Administração Pública.

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**[1]. (grifei).

Na mesma linha, a questão objeto da controvérsia já foi decidida por diversos Tribunais do Poder Judiciário, conforme observo nos precedentes abaixo reproduzidos:

> *Ementa: PROCESSO OBJETIVO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO. A teor do disposto no artigo 103, § 3º, da Carta Federal, no processo objetivo em que o Supremo aprecia a inconstitucionalidade de norma legal ou ato normativo, o Advogado-Geral da União atua como curador, cabendo-lhe defender o ato ou texto impugnado, sendo imprópria a emissão de*

[1] STF, Pleno, ADI nº. 1.391-2/SP, Rel. Ministro Celso de Mello, Diário de Justiça, Seção I, 28 Nov. 1997, p. 62216, *apud* Alexandre de Moraes, *Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional,* São Paulo: Atlas, 2002, p. 1.098.

entendimento sobre a procedência da pecha. PROJETO INICIATIVA EXECUTIVO EMENDA PARLAMENTAR AUMENTO DE DESPESAS. Conflita com a Constituição Federal introduzir, em projeto de iniciativa do Poder Executivo, ***alteração a implicar aumento de despesas.*** *Precedente: Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.305/SE, relator ministro Cezar Peluso. PROVIMENTO DERIVADO DE CARGOS OU EMPREGOS PÚBLICOS CONCURSO PÚBLICO AUSÊNCIA. Acarreta afronta ao previsto no artigo 37, inciso II, do Diploma Maior o aproveitamento de empregados, submetidos a simples processo seletivo, sem concurso, em cargo público.*
(STF - ADI: 2186 SP, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 29/10/2014, Tribunal Pleno, Data de Publicação: ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-226 DIVULG 17-11-2014 PUBLIC 18-11-2014)

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROCESSO LEGISLATIVO. EMENDAS PARLAMENTARES MODIFICATIVA E SUPRESSIVA APRESENTADAS A PROJETO DE LEI DE INICIATIVA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. DISPOSIÇÕES QUE NÃO IMPLICAM EM AUMENTO DE DESPESA PARA A ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. CIRCUNSTÂNCIA QUE NÃO AUTORIZA RESTRIÇÃO AO PODER DE EMENDA CONFERIDO AOS VEREADORES. O Poder de emenda conferido ao Poder Legislativo nos Projetos de Lei de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, somente sofre restrições quando implicar e ***m aumento de despesa*** *(arts. 63 da Constituição Federal e 61 da...*
(TJ-RS - Ação Direta de Inconstitucionalidade: 70045323532 RS, Relator: Genaro José Baroni Borges, Data de Julgamento: 12/11/2012, Tribunal Pleno, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 20/11/2012)

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 que propiciem o efetivo atendimento em toda a atividade administrativa, até mesmo porque, qualquer que seja a ação, culmina em obrigações e, consequentemente, **aumento de despesas**, como é o caso.

Portanto, a proposição da Emenda ao 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.

Cumpre recordar aqui 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**[2]. (grifei).

Sobre o tema cabe transcrever trecho da obra de José Afonso da Silva:

> São esses apenas alguns exemplos do mecanismo dos freios e contrapesos caracterizador da harmonia ente 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**

[2] Direito Municipal Brasileiro, São Paulo: Malheiros, 2006, 15ª Ed., pp. 708, 712, atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva.

> **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 ente 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 acrescem atribuições, faculdades e prerrogativas de um em detrimento de outro**[3]. (grifei)

Destarte, 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 na Emenda ao Projeto de Lei em apreço.

Destaco que nem mesmo a promulgação e sanção do Projeto, com a Emenda, o tornaria eficaz, posto que vício como o que se apresenta macula o dispositivo em sua origem:

> **A sanção do projeto de lei não convalida o vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa. A ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade.** Insubsistência da Súmula n. 5/STF. Doutrina. Precedentes. (ADI 2.867, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 3-12-03, DJ de 9-2-07). **No mesmo sentido:** ADI 2.113, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 4-3-09, Plenário, DJE de 21-8-09; ADI 1.963-MC, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 18-3-99, DJ de 7-5-99; ADI 1.070, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 29-3-01, Plenário, DJ de 25-5-01. (grifei).

O aumento do percentual da subvenção acarretará, ipso facto, aumento das despesas do Executivo Municipal, resultando em *inconstitucionalidade formal*, por usurpação de competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Cumpre ressaltar que o Supremo Tribunal Federal (STF) possui o seguinte entendimento sobre o aumento de despesa em Projeto de Lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo:

> *Ementa: "Inconstitucionalidade formal caracterizada. Emenda parlamentar a projeto de iniciativa exclusiva do chefe do Executivo que* ***resulta em aumento de despesa*** *afronta os arts. 63, I, c/c o 61, § 1º, II, c, da CF."* [ADI 2.791, rel. min. Gilmar Mendes, j. 16-8-2006, P, DJ de 24-11-2006.] = ADI 4.009, rel. min. Eros Grau, j. 4-2-2009, P, DJE de 29-5-2009.

[3] Silva , José Afonso da. Comentário Contextual à Constituição. 4ª edição. São Paulo: Editores Malheiros, 2007, pág. 45.

> *Ementa: "As normas constitucionais de processo legislativo não impossibilitam, em regra, a modificação, por meio de emendas parlamentares, dos projetos de lei enviados pelo chefe do Poder Executivo no exercício de sua iniciativa privativa. Essa atribuição do Poder Legislativo brasileiro esbarra, porém, em duas limitações: a) a impossibilidade de o parlamento veicular matérias diferentes das versadas no projeto de lei, de modo a desfigurá-lo; e b) a impossibilidade de as emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, ressalvado o disposto no § 3º e no § 4º do art. 166,* ***implicarem aumento de despesa pública*** *(inciso I do art. 63 da CF)." [ADI 3.114, rel. min. Ayres Britto, j. 24-8-2005, P, DJ de 7-4-2006.] = ADI 2.583, rel. min. Cármen Lúcia, j. 1º-8-2011, P, DJE de 26-8-2011".*

> *Ementa: "Processo legislativo da União: observância compulsória pelos Estados de seus princípios básicos, por sua implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes: jurisprudência do Supremo Tribunal. Processo legislativo: emenda de origem parlamentar a projeto de iniciativa reservada a outro poder:* ***inconstitucionalidade, quando da alteração resulte aumento da despesa consequente ao projeto inicial*** *(...)." [ADI 774, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 10-12-1998, P, DJ de 26-2-1999.] = RE 745.811 RG, rel. min. Gilmar Mendes, j. 17-10-2013, P, DJE de 6-11-2013, tema 686".*

Ante todo o acima disposto, salta aos olhos a existência de vício de iniciativa e consequente violação ao Princípio da Separação dos Poderes, e aumento indevido de despesas da Administração Pública.

Diante do exposto, em razão de padecer de vício de inconstitucionalidade material e formal, decido vetar a EMENDA MODIFICATIVA n.º "2063 1" ao Projeto de Lei n.º 063/2018

Erechim,17 de Setembro de 2018.

LUIZ FRANCISCO SCHMIDT
Prefeito Municipal