PREFEITURA MUNICIPAL DE MARILÂNDIA
PROCURADORIA GERAL

Câmara Municipal de Marilândia - ES
PROTOCOLO GERAL 4352/2021
Data: 30/07/2021 - Horário: 09:14
Legislativo - VET 1/2021

VETO AO PROJETO DE LEI Nº 020/2021 DE 17 DE JUNHO DE 2021.

O **PREFEITO MUNICIPAL DE MARILÂNDIA,** no uso de suas atribuições legais (art. 44, §1º da lei Orgânica Municipal), decide **VETAR INTEGRALMENTE** o Projeto de Lei nº 020/2021, que *"Dispõe sobre a autorização para distribuição de absorventes higiênicos para mulheres de baixa renda, em situação de vulnerabilidade e/ou risco social"* de iniciativa sua Excelência, o Senhor Vereador Emílio Gava, aprovado pela Câmara Municipal de Marilândia, em sessão ordinária, conforme explicado nas razões que se seguem:

Razões do veto

Acolho como fundamentação do presente veto o parecer da Procuradoria Geral, o qual segue abaixo transcrito.

> *"Análise do Projeto de Lei N° 020 de 17 de junho de 2021 de autoria do Poder Legislativo, o qual "Dispõe sobre a autorização para distribuição de absorventes higiênicos para mulheres de baixa renda, em situação de vulnerabilidade e/ou risco social."*
>
> *TEMPESTIVIDADE DO VETO*
>
> *Inicialmente, cumpre registrar que as presentes razões do veto estão sendo apresentadas tempestivamente, de acordo com o disposto no Art. 44 §1° da Lei Orgânica Municipal, tendo o Projeto de Lei n° 020/2021 sido encaminhado no dia 15/07/2021, e contados 15 (quinze) dias úteis, o termo final é dia 05/08/2021, dessa forma TEMPESTIVO.*

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

O Projeto de Lei ora analisado, iniciado por ato do Poder Legislativo, através do Vereador Emílio Gava, padece de vício formal de inconstitucionalidade, haja vista a não observância de um pressuposto fundamental à sua formação, qual seja, a iniciativa reservada, pois, compete ao Chefe do Poder Executivo local a iniciativa das leis referentes à organização administrativa da Administração e, que por consequência, refletirá na organização de algumas Secretarias Municipais e suas respectivas atribuições.

Assim, não poderia a Casa Legislativa, por si só, deflagrar procedimento legislativo tendente a criar novas atribuições e estruturação às Secretarias e órgãos da Administração Pública.

É importante ressaltar que o presente Projeto de Lei, em suma, consagra ingerência do Poder Legislativo em assunto cuja iniciativa é de exclusividade do Poder Executivo, pois, dispõe acerca da organização e do funcionamento administrativo do Município, bem como disciplina a estruturação e atribuições dos seus órgãos. Assim, entendemos que o diploma legal impugnado está eivado de vício de inconstitucionalidade, por ofensa ao artigo 41 da Lei Orgânica Municipal.

O artigo 41 da Lei Orgânica do Município de Marilândia, tem a seguinte redação:

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 constata-se 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 distribuição de absorventes higiênicos para mulheres de baixa renda, em situação de vulnerabilidade e/ou risco social.

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 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)

Nesta senda, o Projeto de Lei apresentado dispõe a respeito de matéria de competência privativa do Chefe do Executivo. Logo, ao disciplinar sobre a organização e o funcionamento da Administração, bem como sobre as atribuições de seus órgãos, a norma impugnada afrontou o disposto no artigo 41 da Lei Orgânica do Município de Marilândia.

Necessária, ademais, é a conclusão de que o projeto de lei apresentado viola frontalmente o princípio da harmonia e independência entre os poderes.

Portanto, ao legislador municipal inexiste liberdade absoluta ou plenitude legislativa, face às limitações impostas pelo ordenamento municipal.

A iniciativa para o processo legislativo transposta, no caso em exame, ao Prefeito Municipal, a condição de validade do próprio processo legislativo, ressaltando que uma vez não observado tal pressuposto legal, estamos diante da ocorrência de inconstitucionalidade formal, nos termos dos fundamentos já expostos.

Nesse sentido, vale lembrar a lição de Hely Lopes Meirelles (Direito Municipal Brasileiro. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 732-3):

"Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da administração pública municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, fixação ou aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais". (grifo nosso).

Desse modo, o projeto apresentado, por tratar de matéria de iniciativa privativa do Chefe Poder Executivo, ofendeu o artigo 41da Lei Orgânica Municipal, impondo-se, por isso, a improcedência do pedido.

Realmente houve, no caso, uma indevida interferência por parte do Poder Legislativo na organização do Poder Executivo.

DA VIOLAÇÃO AO PRINCIPIO 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, o qual se encontra no artigo 165 da Constituição Federal.

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

Nessa linha, constato que o Projeto de Lei em apreço, apesar de ter um cunho social admirável, não tem previsão orçamentária, do valor mensal/anual que possivelmente seria gasto, não realizando, também, um estudo social da quantidade de mulheres, em média, que seriam atendidas pela referida Lei.

Destaco que a disposição de bens a serem distribuídos através de programas municipais 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 configura ofensa ao Princípio da Legalidade Orçamentária.

Por fim, temos que 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.

Ademais, houve clara violação do disposto no artigo 41 da Lei Orgânica do Município de Marilândia.

Desta forma, orienta-se que o Projeto de Lei nº 020/2021 não pode ser sancionado, vez que, em assim sendo, estar-se-á legislando sob a égide da ilegalidade e inconstitucionalidade.

É o parecer que apresento para apreciação de V.Exa."

É o nosso parecer."

Diante dos fundamentos de ordem jurídico-constitucional acima firmados, resolvo **VETAR INTEGRALMENTE** o Projeto de Lei nº 020/2021.

Gabinete do Prefeito Municipal de Marilândia, aos 26 dias do mês de julho de 2021.

AUGUSTO ASTORI FERREIRA
Prefeito Municipal

MANIFESTAÇÃO JURÍDICA

Análise do Projeto de Lei N° 020 de 17 de junho de 2021 de autoria do Poder Legislativo, o qual *"Dispõe sobre a autorização para distribuição de absorventes higiênicos para mulheres de baixa renda, em situação de vulnerabilidade e/ou risco social."*

TEMPESTIVIDADE DO VETO

Inicialmente, cumpre registrar que as presentes razões do veto estão sendo apresentadas tempestivamente, de acordo com o disposto no Art. 44 §1° da Lei Orgânica Municipal, tendo o Projeto de Lei n° 020/2021 sido encaminhado no dia 15/07/2021, e contados 15 (quinze) dias úteis, o termo final é dia 05/08/2021, dessa forma **TEMPESTIVO**.

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

O Projeto de Lei ora analisado, iniciado por ato do Poder Legislativo, através do Vereador Emílio Gava, padece de vício formal de inconstitucionalidade, haja vista a não observância de um pressuposto fundamental à sua formação, qual seja, a iniciativa reservada, pois, compete ao Chefe do Poder Executivo local a iniciativa das leis referentes à organização administrativa da Administração e, que por consequência, refletirá na organização de algumas Secretarias Municipais e suas respectivas atribuições.

Assim, não poderia a Casa Legislativa, por si só, deflagrar procedimento legislativo tendente a criar novas atribuições e estruturação às Secretarias e órgãos da Administração Pública.

É importante ressaltar que o presente Projeto de Lei, em suma, consagra ingerência do Poder Legislativo em assunto cuja iniciativa é de exclusividade do Poder

Executivo, pois, dispõe acerca da organização e do funcionamento administrativo do Município, bem como disciplina a estruturação e atribuições dos seus órgãos. Assim, entendemos que o diploma legal impugnado está eivado de vício de inconstitucionalidade, por ofensa ao artigo 41 da Lei Orgânica Municipal.

O artigo 41 da Lei Orgânica do Município de Marilândia, tem a seguinte redação:

> *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 constata-se 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 distribuição de absorventes higiênicos para mulheres de baixa renda, em situação de vulnerabilidade e/ou risco social.

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 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)***

Nesta senda, o Projeto de Lei apresentado dispõe a respeito de matéria de competência privativa do Chefe do Executivo. Logo, ao disciplinar sobre a organização e o funcionamento da Administração, bem como sobre as atribuições de seus órgãos, a norma impugnada afrontou o disposto no artigo 41 da Lei Orgânica do Município de Marilândia.

Necessária, ademais, é a conclusão de que o projeto de lei apresentado viola frontalmente o princípio da harmonia e independência entre os poderes.

Portanto, ao legislador municipal inexiste liberdade absoluta ou plenitude legislativa, face às limitações impostas pelo ordenamento municipal.

A iniciativa para o processo legislativo transposta, no caso em exame, ao Prefeito Municipal, a condição de validade do próprio processo legislativo, ressaltando que uma vez não observado tal pressuposto legal, estamos diante da ocorrência de inconstitucionalidade formal, nos termos dos fundamentos já expostos.

Nesse sentido, vale lembrar a lição de Hely Lopes Meirelles (Direito Municipal Brasileiro. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 732-3):

> *"Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da administração pública municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, fixação ou aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano*

plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais". (grifo nosso).

Desse modo, o projeto apresentado, por tratar de matéria de iniciativa privativa do Chefe Poder Executivo, ofendeu o artigo 41da Lei Orgânica Municipal, impondo-se, por isso, a improcedência do pedido.

Realmente houve, no caso, uma indevida interferência por parte do Poder Legislativo na organização do Poder Executivo.

DA VIOLAÇÃO AO PRINCIPIO 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, o qual se encontra no artigo 165 da Constituição Federal.

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

Nessa linha, constato que o Projeto de Lei em apreço, apesar de ter um cunho social admirável, não tem previsão orçamentária, do valor mensal/anual que possivelmente seria gasto, não realizando, também, um estudo social da quantidade de mulheres, em média, que seriam atendidas pela referida Lei.

Destaco que a disposição de bens a serem distribuídos através de programas municipais 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 configura ofensa ao Princípio da Legalidade Orçamentária.

Por fim, temos que 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.

Ademais, houve clara violação do disposto no artigo 41 da Lei Orgânica do Município de Marilândia.

Desta forma, orienta-se que o Projeto de Lei n° 020/2021 não pode ser sancionado, vez que, em assim sendo, estar-se-á legislando sob a égide da ilegalidade e inconstitucionalidade.

É o parecer que apresento para apreciação de V.Exa."

É o nosso parecer.

ISADORA DO CARMO JUNÇA
Procuradora Geral