Ofício Externo nº 1064/2018 - NAF

Araucária, 07 de dezembro de 2018.

Ao Senhor
BEN HUR CUSTÓDIO DE OLIVEIRA
DD PRESIDENTE DA CÂMARA
Rua Irmã Elizabeth Werka, 55 - Jardim Petrópolis
Araucária/PR

Assunto: **Veto ao Projeto de Lei n°14/2018**

Senhor Presidente,

Vimos pelo presente encaminhar a essa Casa Legislativa o VETO TOTAL ao Projeto de Lei nº 14/2018, de autoria parlamentar, o qual "Autoriza o Poder Executivo a conceder gratuidade às pessoas desempregadas que obtenham carta de encaminhamento junto ao SINE no sistema de transporte que especifica".

Sendo o que se apresenta para o momento, subscrevemo-nos.

Atenciosamente,

GENILDO PEREIRA CARVALHO
Secretário Municipal de Governo

PROTOCOLO Nº 759/2018
EM: 07/12/2018
FUNCIONÁRIO Nº

Processo Administrativo n° 020607/2018
Assunto: Projeto de Lei nº 14/2018 que "Autoriza o Poder Executivo a conceder gratuidade às pessoas desempregadas que obtenham carta de encaminhamento junto ao SINE no sistema de transporte que especifica."

DELIBERAÇÃO DO PODER EXECUTIVO:
VETO AO PROJETO DE LEI N.º 14/2018

Senhor Presidente,

Cumprimentando-o, cordialmente, acuso o recebimento do Ofício n° 259/2018-PRES/DPL, referente ao Projeto de Lei n.º 14/2018, de autoria parlamentar, aprovado pelo Legislativo nas sessões realizadas nos dias 13 e 20 de novembro de 2018, que visa autorizar o Poder Executivo a conceder gratuidade às pessoas desempregadas que obtenham carta de encaminhamento junto ao SINE no sistema de transporte que especifica.

Entretanto, manifesta-se pelo VETO ao referido Projeto, pelas razões inconstitucionalidade e ilegalidade, conforme adiante exposto.

RAZÕES DO VETO

A presente proposta de Lei, de iniciativa do Poder Legislatico, visa autorizar o Poder Executivo a conceder gratuidade às pessoas desempregadas que obtenham carta de encaminhamento junto ao SINE no sistema de transporte que especifica. Contudo, a proposta não tem como prosperar, em razão do vício de iniciativa, por violar o Princípio da Separação dos Poderes, ser contrário a Lei Orgânica do Município (LOMA) e Lei de Responsabilidade Fiscal, pois implica em aumento de despesa pública, sem indicação de recursos disponíveis, sendo, portanto, inconstitucional, assim como, em razão do vício formal ao violar a técnica legislativa na elaboração da norma, pelas razões a seguir expostas:

Com a mudança de gestão municipal, assumida em janeiro de 2017, reorganizando o sistema de transporte coletivo municipal e extinção da Companhia Municipal de Transporte Coletivo (CMTC), foi possível diminuir os gastos e reduzir de forma significativa o valor da tarifa do transporte integrado de Araucária – TRIAR, de R$ 4,25 para R$ 2,90 (Decreto nº 31 .739/2017).

A atual gestão em observância aos direitos sociais e fundamentais do cidadãos, assim como, ao caráter essencial do transporte coletivo previstos na Constituição Federal, além da redução da tarifa, possibilitou outros benefícios a população do Município com a gratuidade do transporte coletivo aos domingos e o "Passe Livre Estudantil" que beneficia alunos da educação infantil, ensino médio e fundamental.

Além disso, a Lei Municipal nº 1627/2006, prevê no seu art. 1º, a isenção da tarifa de transporte coletivo municipal aos seguintes beneficiários:

> ***Art. 1º Ficam isentos do pagamento de tarifa de transporte coletivo urbano:***
>
> ***I*** *- presidentes de Associações e de Organizações Não Governamentais (ONGs), declaradas de utilidade pública, com sede no Município, e cadastradas na Prefeitura Municipal;*
>
> ***II*** *- agentes da dengue no Município de Araucária;*
>
> ***III*** *- militares do Exército, membros da Guarda Municipal, vigilantes da Prefeitura, quando fardados, e policiais civis, identificados;*
>
> ***IV*** *- alunos carentes, cujas famílias participem de programas da Secretaria Municipal de Promoção Social;*
>
> ***V*** *- portadores de doenças de interesse coletivo, definidos em regulamentação própria, cujo sucesso do tratamento esteja vinculado à regularidade do seu comparecimento à unidade de saúde.*
>
> ***VI*** *- Agentes comunitários de saúde no Município de Araucária, devidamente identificados com uniforme e crachá. (Redação acrescida pela Lei nº 3317/2018)*
>
> ***VII*** *– integrantes da Banda Municipal de Araucária. (incluído pela Lei nº 3408/2018)*

Logo, verifica-se que o Município vem trabalhando no sentido de oferecer aos usuários do transporte público municipal, benefícios como a gratuidade da tarifa aos domingos, "Passe Livre Estudantil" e a concessão de isenções de tarifas previstas na Lei Municipal nº 1627/2006, atendendo aos princípios constitucionais e princípio básico da "tarifa social" elencada no art. 85, II (LOMA).

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

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.

A Constituição Federal, quanto à **política tarifária** atinente à prestação de serviços públicos, confere a competência ao Poder Público (Art. 175 *caput,* parágrafo único e incisos).

No tocante especificamente à competência do Município, a Constituição Federal, prevê ao Município a competência de organizar e prestar diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, **incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial** (Art. 30, CF).

Nesse sentido, a Lei Orgânica do Município de Araucária – LOMA, por sua vez, trata do assunto em tela no art. 5, I e V; Art. 75 caput, parágrafo único e incisos.

Como se vê, os dispositivos legais supramencionados conferem ao Município o poder de regular a questão atinente ao transporte público, inclusive a concessão de isenções de tarifas, o que já foi realizado através da Lei Municipal nº 1627/2006, gratuidade da tarifa aos domingos e "Passe Livre Estudantil".

Quanto as atribuições da administração pública, por expressa previsão da Lei Orgânica do Município, compete **privativamente ao Chefe do Poder Executivo** a iniciativa dos projetos de leis que estruturem as atribuições da Administração Pública.

> ***Art. 41*** *Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa de Projetos de Lei que:*
> *(...)*
> ***V - criem e estruturem as atribuições e entidades da administração pública, direta e indireta.***

A realização de cadastro dos beneficiados pela proposição em tela, segundo prescreve seu art. 2º deverá ser realizada por órgão competente a ser indicado pelo Poder Executivo, atribuindo competância à Administração Pública, em evidente violação ao inciso V do art. 41 da LOMA, bem como aos **princípios da harmonia e independência dos poderes** insculpidos no art. 2° da Constituição Federal.

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

Assim, a Separação de Poderes é um princípio jurídico-constitucional ligado ao ordenamento jurídico brasileiro pela sua previsão expressa no referido 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.

Nesse sentido, a jurisprudência dos Tribunais já se firmou quanto a inconstitucionalidade formal – vício de iniciativa - das leis emanadas do Poder Legislativo que versem sobre matéria tipicamente administrativa, sendo de competência privativa do Poder Executivo.

> ***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TRANSPORTE COLETIVO URBANO. INSTITUIÇÃO DE PASSE LIVRE. INICIATIVA LEGISLATIVA. VÍCIO FORMAL.*** *- É inconstitucional a Lei 2.915/2016, do Município de Novo Hamburgo, que instituiu "passe livre" no dia 1º de maio, porque se cuida de lei de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, a teor dos arts. 61, inciso II, alínea 'd', da CF/88, dispositivo aplicável aos Municípios por força do princípio da simetria, e 83, VII, da CE/89. JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. UNÂNIME.*
> *(TJ/RS, Adin 70069247054, Rel. Des. Marilene Bonzanini, 15/08/2016)*

Cumpre colacionar 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."* (*in* Direito Municipal Brasileiro, São Paulo: Malheiros, 2006, 15ª Ed., pp. 708, 712, atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva)

Portanto, o Projeto de Lei trata de matéria diretamente relacionada à Administração Pública, cuja gestão é atribuição do Prefeito, pois a ele compete definir as competências e atribuições das Secretarias e Órgãos Municipais.

DA INCONSTITUCIONALIDADE POR VÍCIO FORMAL NA ELABORAÇÃO DO PROJETO DE LEI

A estrutura da lei brasileira tem como parâmetro a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, redação, a alteração e a consolidação das leis.

Para alcançar os efeitos desejados, na elaboração da lei, devem ser observados determinados procedimentos, isto é, a técnica legislativa, que "*consiste no modo correto de elaborar leis, de forma a torná-las exequíveis e eficazes. Envolve um conjunto de regras e normas técnicas que vão desde a necessidade de legislar até a publicação da lei*"[1].

A Lei Complementar nº 95/1998 dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal:

> *Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:*
> *(...)*
>
> ***V - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subseqüente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.***
> *(...)*
>
> *Art. 12. A alteração da lei será feita:*
>
> *I - mediante reprodução integral em novo texto, quando se tratar de alteração considerável;*
>
> *II – mediante revogação parcial;*
>
> *III - nos demais casos, por meio de substituição, no próprio texto, do dispositivo alterado, ou acréscimo de dispositivo novo, observadas as seguintes regras:*

Desta feita, foram observadas inadequações na elaboração do Projeto de Lei nº 14/2018.

Como se vê, o Projeto de Lei concede gratuidade no transporte coletivo, sendo este o objeto da Lei Municipal nº 1627/2006. Portanto, deveria apenas alterar o art. 1º da referida Lei, prevendo a inclusão das pessoas desempregadas no rol de beneficiados pela isenção.

1 CARVALHO, Kildare Gonçalves. Técnica legislativa: de acordo com a Lei Complementar n. 95, de 26/2/1998, alterada pela Lei Complementar n. 107, de 26/4/2001. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

Na forma como foi redigida a proposição viola a Lei Complementar nº 95/98, que regulamenta o art. 59 da Constituição Federal.

Desta forma, o Projeto de Lei em análise é inconstitucional em sua forma, pois versa sobre tema que já é objeto de norma em vigência, sem o devido cuidado com a correta técnica legislativa prevista na Constituição Federal e regulamentada pela Lei Complementar nº 95/98.

Cumpre esclarecer que formal é a inconstitucionalidade decorrente do processo de formação da lei, ou de sua redação; tais vícios podem eivar a lei de tal forma que a farão entrar em conflito com a Constituição ou com a legislação em vigor, no caso concreto, a LC nº 95/1998.

Assim, o Projeto de Lei encontra-se eivado de vício, conduzindo ao veto.

DA CONTRARIEDADE À LEI ORGÂNICA – INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

Em um segundo momento, importante discorrer acerca da contrariedade à Lei Orgânica do Município.

Verifica-se que no Projeto de Lei em apreço, há a criação de atribuições à Administração Pública que culmina em obrigações e implicaria em aumento de despesas, sem a indicação dos recursos disponíveis.

A propositura legislativa não traz a indicação dos recursos disponíveis para suprir as despesas que o Município terá para implantação do projeto em apreço, contrariando o artigo 135 da Lei Orgânica do Município, que assim dispõe:

> ***"Art. 135 São vedados:***
> ***I*** *- o início de programas ou projetos não incluídos na Lei Orçamentária Anual;*
> ***II*** *- a realização de despesas ou assunção de obrigações diretas, que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;*
> *(...)"*

Vale lembrar que a violação da Lei Orgânica por lei ordinária municipal, revela ilegalidade, diante da hierarquia legislativa das normas.

Ouvida a Secretaria Municipal de Planejamento de Araucária, esta se manifestou contrária ao Projeto de Lei, haja vista a inconstitucionalidade pelo vício de iniciativa do Legislativo, pois trata-se de matéria de ordem administrativa e que importará em aumento de despesa. Logo por conseguinte, trata-se de competência exclusivamente do Po-

der Executivo, sob pena de ferir o princípio da independência e harmonia dos Poderes, consagrado pelo artigo 7º da Constituição do Estado do Paraná.

A Secretaria citada destaca ainda, o comando da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101/2000, art. 16, I e II) e assinala que a concessão de benefícios e criação de despesas às Concessionárias de Transporte Coletivo, influenciarão no custo tarifário pago pelo usuário ou pelo erário municipal.

Dispõe o art. 35 da Lei Federal nº 9.704/95 (Estabelece normas para outorga e prorrogação e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências):

> ***Art. 35 A estipulação de novos benefícios tarifários pelo poder concedente, fica condicionada à previsão, em lei, da origem dos recursos ou da simultânea revisão da escritura tarifária do concessionário ou permissionário, de forma a preservar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.***

Além disso, o Profeto de Lei não estabelece de forma efetiva e suficiente os requisitos para a comprovação do estado de desempregado. A simples apresentação da carteira de trabalho ou termo de rescisão de contrato de trabalho e não estar recebendo parcelas do seguro-desemprego, não caracteriza a condição de desemprego.

Evidente, pois, que existem várias outras formas de trabalho e subsistência não vinculadas ao trabalho formal, ou seja, são trabalhadores que exercem atividades laborais sem registro na carteira de trabalho, pessoas que exercem trabalhos informais, trabalhadores autônomos e profissionais liberais, dentre outros.

Insta ressaltar a Emenda ao texto constitucional nº 95/2016, que altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, em seu art. 113, o qual confirma a exigência estabelecida na Lei de Responsabilidade Fiscal, *in verbis*:

> **Art. 113 A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.**

No que concerne à criação de despesa pública, a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar Federal n° 101/2000, assim prevê:

> ***Art. 15*** *Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a* ***geração de despesa ou assunção de obrigação*** *que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.*

Art. 16 *A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:*
*I - **estimativa do impacto orçamentário-financeiro** no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;*
*II - **declaração do ordenador da despesa** de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.*

§ 1º *Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:*
I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;
II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º *A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.*
(...)

Art. 17. *Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.*

§ 1º *Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.*

§ 2º *Para efeito do atendimento do § 1º, o ato **será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas** no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.*

§ 3º *Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.*

§ 4º *A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.*

§ 5º *A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar. (...)*

No que tange aos projetos de iniciativa parlamentar e que geram despesas ao ente Municipal, a jurisprudência dos Tribunais é pacífica quanto a inconstitucionalidade da norma:

> *"LEI MUNICIPAL QUE, DEMAIS IMPÕE* ***INDEVIDO AUMENTO DE DESPESA PÚBLICA SEM A INDICAÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS, PRÓPRIOS PARA ATENDER AOS NOVOS ENCARGOS*** *(CE, ART 25).* ***COMPROMETENDO A ATUAÇÃO DO EXECUTIVO NA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO*** *- ARTIGO 176, INCISO I, DA REFERIDA CONSTITUIÇÃO, QUE VEDA O INÍCIO DE PROGRAMAS. PROJETOS E ATIVIDADES NÃO INCLUÍDOS NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL"* (TJ/RS, ADIn 142.519-0/5-00, rel. Des. Mohamed Amaro, 15.8.2007).

Cediço, pois, que compete privativamente ao Poder Executivo a organização da Administração, que engoba a distribuição de competências relativas às Secretarias Municipais, bem como que toda e qualquer despesa de ente público deve estar em conformidade com as diretrizes orçamentárias e antevista na Lei do Orçamento Anual do Município de modo que não há como prosperar o Projeto em tela, pois eivado de vício de iniciativa.

Isto posto, da análise do Projeto de Lei nº 14/2018, constata-se a sua inconstitucionalidade, em razão:

(a) da ofensa aos princípios da harmonia e independência dos poderes (Art. 2º, CF e art. 4º LOMA), em razão do vício de iniciativa (Art. 41, V, LOMA); e

(b) do aumento de despesa pública, sem indicação de recursos disponíveis (Art. 135, I e II, LOMA).

c) da contrariedade a técnica legislativa na elaboração da norma, violando a Lei Complementar nº 95/98 que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

DECISÃO

Em razão do exposto, VETO o Projeto de Lei n° 14/2018.

Encaminhem-se as presentes razões à Câmara Municipal, em 48 (quarenta e oito) horas, nos termos do art. 45, § 1º, da Lei Orgânica de Araucária.

HISSAM HUSSEIN DEHAINI
Prefeito de Araucária