Ofício Externo nº 1308/2019 - NAF

Araucária, 24 de outubro de 2019.

À Senhora
AMANDA NASSAR
DD. Presidente da Câmara Municipal de Araucária
Rua: Irmã Elizabeth Werka, 55
Araucária/Pr

Assunto: **Encaminhamento de VETO - Processo 45401**

Senhora Presidente,

Vimos pelo presente encaminhar VETO proposto pelo Senhor Prefeito Municipal ao Projeto de Lei nº 153/2018, que "Dispõe sobre a concessão de isenção de tarifa de transporte coletivo às pessoas diagnosticadas com câncer ou portadoras do vírus HIV".

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

Atenciosamente,

GENILDO CARVALHO
Secretário Municipal de Governo

PROTOCOLO Nº 5678/2019
EM: 25 / 10 / 2019
FUNCIONÁRIO Nº 20321

PROCESSO ADMINISTRATIVO N° 45401/2019
ASSUNTO: Projeto de Lei que dispõe sobre a concessão de isenção de tarifa de transporte coletivo as pessoas diagnosticadas com Câncer ou portadoras de Virus HIV.

DELIBERAÇÃO DO PODER EXECUTIVO:
VETO AO PROJETO DE LEI Nº 153/2018

Senhor Presidente,

Cumprimentando-o, cordialmente, acuso o recebimento do Ofício n° 168/2019-PRES/DPL, referente ao Projeto de Lei nº 153/2018, de autoria parlamentar, o qual dispõe sobre a concessão de isenção de tarifa de transporte coletivo as pessoas diagnosticadas com Câncer ou portadoras de vírus HIV e dá outras providências.

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

RAZÕES DO VETO

A presente proposta de Lei, de iniciativa do Poder Legislatico, dispõe sobre a concessão de isenção de tarifa de transporte coletivo as pessoas diagnosticadas com Câncer ou portadoras de vírus HIV contudo, a proposta nao tem como prosperar, em razão do vício formal de iniciativa, por violar o Princípio da Separação dos Poderes sendo portanto, inconstitucional, assim como, pelas razões a seguir expostas:

II.I - 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.

Dessa forma, há vício de iniciativa no Projeto de Lei em análise, pois diz respeito as atribuições da administração pública, o que apenas por lei de iniciativa do Poder Executivo poderia ocorrer.

A Lei Orgânica do Município prevê a competência exclusiva do Chefe do Administrativo:

> ***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.***

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.**"* - grifo nosso
> (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).

Neste sentido é a jurisprudência:

> *DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI ESTADUAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR.* ***CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÃO PARA ÓRGÃO DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO RECONHECIDO NA ORIGEM. CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.*** *RECURSO EXTRAORDINÁRIO QUE NÃO MERECE TRÂNSITO. SÚMULA Nº 280/STF. PROCEDIMENTO VEDADO NA INSTÂNCIA EXTRAORDINÁRIA. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 16.4.2012.*
> *1. O entendimento adotado pela Corte de origem, nos moldes do assinalado na decisão agravada, não diverge da jurisprudência firmada no âmbito deste Supremo Tribunal Federal.* ***Padece de inconstitucionalidade formal lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública****. Entender de modo diverso demandaria análise da legislação infraconstitucional local apontada no apelo extremo, o que torna oblíqua e reflexa eventual ofensa, insuscetível, portanto, de viabilizar o conhecimento do recurso extraordinário*
> *2. As razões do agravo regimental não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que*

lastrearam a decisão agravada. 3. Agravo regimental conhecido e não provido.
(**STF** – AgR ARE: 76450 RJ, Relator: Min. ROSA WEBER, Data de Julgamento: 01/12/2015, Primeira Turma, Data de Publicação: DJe-255 18-12-2015). (Grifo nosso)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei municipal nº 5.478, de 2013, de ***iniciativa parlamentar, estabelecendo diretrizes para política municipal de promoção da saúde do idoso e envelhecimento saudável. Inconstitucionalidade por vício de iniciativa ingerência na organização administrativa.*** *Ocorrência de afronta à separação dos Poderes. Precedentes. Falta de indicação de fonte de custeio. Insuficiente referência genérica. Precedentes. Afronta aos arts. 5º, 25, 47, incisos II, XI, XIV e XIX, letra "a", e 144, todos da Constituição Estadual. Procedente a ação.*
(TJSP; Ação Direta de Inconstitucionalidade 2062428-96.2014.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Data do Julgamento: 06/08/2014)

Deste 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 estabelecer as atribuições da administração Pública.

Ainda é evidente a ofensa à Lei Orgânica, bem como aos princípios da harmonia e independência dos poderes insculpidos no art. 2° da Constituição Federal, pois, o projeto de Lei em análise resultará em atribuições a Administração Pública.

Denota-se portanto, que o projeto de Lei em análise trata de matéria diretamente relacionada à Administração Pública, cuja gestão é atribuição do Executivo, pois a ele compete definir as competências e obrigações das Secretarias Municipais.

Ao impor uma obrigatoriedade ao Poder Executivo, o Legislativo Municipal exorbitou sua competência, violando o Princípio Constitucional da Separação dos Poderes (artigo 2º da Constituição Federal):

> ***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 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.

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)

Em casos semelhantes, o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo tem afastado a interferência do Poder Legislativo na definição de atividades e das ações concretas a cargo da Administração, destacando-se:

> *"Ao executivo haverá de caber sempre o exercício de atos que impliquem no gerir as atividades municipais. Terá, também, evidentemente, a iniciativa das leis que lhe propiciem a boa execução dos trabalhos que lhe são atribuídos. Quando a Câmara Municipal, o órgão meramente legislativo, pretende intervir na forma pela qual se dará esse gerenciamento, está a usurpar funções que são de incumbência do Prefeito" (TJ/SP, Adin. n. 53.583-0, Rel. Dês. Fonseca Tavares; Adin n. 43.987, Rel. Dês. Oetter Guedes; Adin n. 38.977, Rel. Dês. Franciulli Netto; Adin n. 41.091, Rel. Dês. Paulo Shintate).*

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.

Ademais 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 ação culmina em obrigações , como é o caso.

II.II - DA CONTRARIEDADE À LEI ORGÂNICA – INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

O projeto de Lei em análise, dispõe sobre a isenção de tarifa de transporte coletivo as pessoas diagnosticadas com Câncer ou portadoras de vírus HIV. Embora louvável a proposta cria novos custos para o erário, o que torna o projeto institucional.

De acordo com a Lei Orgânica Municipal, o legislativo não têm a prerrogativa de apresentar projetos que gerem custos para a administração Pública, sem a devida previsão orçamentária.

Prescreve o projeto de Lei:

> ***Art. 1º*** *Fica autorizado o Município de Araucária a conceder isenção do pagamento de tarifas de transporte coletivo às pessoas diagnosticadas com câncer ou portadoras do vírus HIV.*
>
> ***Parágrafo único.*** *Às pessoas diagnosticadas com câncer, o limite final da concessão a que se refere o caput deste artigo coincidirá com o término do tratamento médico, seja ele de quimioterapia ou radioterapia.*
>
> ***Art. 2º*** *A fim de identificação do beneficiário da isenção a que se refere esta Lei, o Município deverá expedir documento ao titular da concessão.*

Verifica-se ainda que há no texto normativo um vício material, pois não traz a indicação dos recursos disponíveis que suprirão as despesas que o Município com a isenção tarifaria.

Denota-se ainda que, a aplicação da Lei acarretará custos ao erário, sem a devida previsão orçamentária, 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.

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:

No que concerne à criação de despesas pública, a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar Federal nº 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. (...)*

Assim, o controle na geração ou criação das despesas de que trata o art. 17 da LRF se dá no momento da proposição da Lei, que deverá demonstrar claramente a origem dos recursos para seu custeio e ser instruído com a: 1) estimativa do impactoorcamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes (art. 16, I c/c art. 17, § 1º); 2) comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas (art. 17, caput e § 2º); e 3) demonstração da compensação dos efeitos financeiros do ato, nos períodos seguintes, seja pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa (art. 17 § 2º). O mesmo art. 17 é taxativo ao estabelecer que a despesa oriunda da Lei não será executada antes da implementação das medidas citadas, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar (§ 5º).

Cediço, pois, que compete privativamente ao Poder Executivo a organização da Administração, que engloba 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.

Assim, considerando 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, o que não se verifica no Projeto de Lei em apreço e que a iniciativa de leis que versem sobre a criação de atribuições à Administração Pública, são de competência privativa do Poder Executivo, não há como prosperar o projeto de lei ora proposto pelo Legislativo.

II.2 DA EXISTÊNCIA DE LEGISLAÇÃO

Em um segundo momento, importante discorrer acerca da existência da Lei Municipal nº 1627 de 2006 , que disciplina sobre o mesmo objeto do Projeto de Lei em apreço.

"ISENTA OS DESTINATÁRIOS DESTA LEI DA TARIFA DE TRANSPORTE URBANO COLETIVO MUNICIPAL, CONFORME ESPECIFICA".

Art. 1º Ficam isentos do pagamento de tarifa de transporte coletivo urbano:
(...)

*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.*

Art. 2º A isenção prevista no inciso V do artigo anterior dependerá de exame médico de constatação, não superior ao prazo de 60 (sessenta) dias, realizado pela Secretaria Municipal de Saúde, ou outro órgão por esta credenciado, nos termos de regulamentação da presente Lei.

Importante mencionar a Lei Complementar nº 95 de 26 de Fevereiro de 1998, tem como um dos seus intuitos promover a segurança e a eficiência da norma Jurídica aos cidadãos quanto á aplicação das normas relativas aos seus direitos e deveres.

Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

IV - 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.

Desta feita, diante da existência de Legislação Municipal, não há como prosperar o projeto de lei ora proposto pelo Legislativo

Isto posto, da análise do mencionado Projeto de Lei, 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);

(b) do aumento de despesa pública, sem indicação de recursos disponíveis (Art. 135, I e II, LOMA), prejudicando, pois, a execução do orçamento do Poder Executivo (Lei Municipal nº 3.424/2018).

(c) da existência de Lei Municipal nº 1627 de 2006 , que disciplina sobre o mesmo objeto do Projeto de Lei em apreço.

Cumpre ressaltar, por fim, a possibilidade de intenções como essa serem apresentadas por meio de indicação ao Poder Executivo, em consonância com o art. 123 do Regimento Interno da Câmara Municipal[1].

DECISÃO

Em razão do exposto, VETO o Projeto de Lei n° 153/2018.

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

1 Art. 123. Indicação é a proposição escrita através da qual o Vereador ou Líder Partidário ou Comissão sugerem à própria Câmara ou aos poderes públicos, medidas, iniciativas ou providências que venham trazer benefícios à comunidade ou que sejam do interesse ou conveniência pública; pode consistir também em sugestão para estudo de determinado assunto, com vista à elaboração de futuro projeto de lei ou de resolução. (Redação dada pela Resolução nº 02 de 1997)